

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Progresso, sostenibilità e nuovo ruolo dell'agricoltura 1

Ricerche

Sonia Carmignani

La produzione vitivinicola di qualità alla prova della climate emergency. 5

Nicoletta Ferrucci

Riflettendo sulla biodiversità. 13

Roberto Saija

La tutela delle denominazioni composte e le peculiarità in tema di evocazione. Nuovi percorsi della giurisprudenza di merito 31

Camilla Gernone

I consorzi di tutela: autonomia privata e compatibilità con le regole della concorrenza alla luce della nuova PAC. 44

Osservatorio internazionale

Mariapaola Boselli

Il fenomeno della corporate capture nella global policy per la tutela della biodiversità e della sicurezza alimentare. 63

Recensioni

Ferdinando Albinetti

Dante e il cibo. Uno sguardo interdisciplinare 79

Editoriale

Progresso, sostenibilità e nuovo ruolo dell'agricoltura

La razza umana ha fondato il proprio sviluppo, che oggi appare portentoso, sullo sfruttamento senza freni di ciò che vive sulla terra e dei fossili.

Sfruttamento o, addirittura, eliminazione fisica come accadde ai Neanderthal e, probabilmente, ai Denisova, pericolosi perché troppo simili a noi ma meno intelligenti.

Cibandosi di proteine, specie animali, l'uomo migliorò la sua intelligenza e, attorno a 15000 anni fa, e probabilmente qualche millennio prima, scoprì l'agricoltura ed avviò il processo di trasformazione del nostro straordinario pianeta disboscandolo, bonificandolo, scavando per trovare cose che considerava preziose, costruendo dighe, città e imbarcazioni.

Il bacino del Mediterraneo e la valle del fiume Giallo furono i luoghi, con le valli del Tigri e dell'Eufrate, dove si sviluppò quella che chiamiamo oggi la civiltà umana, che visse una evoluzione diversa in altri continenti o isole.

Dopo l'Impero Romano, grande organizzatore e costruttore ma basato sulla violenza e la schiavitù, il centro dello sviluppo della civiltà prevalente passò nell'impero cinese, governato dai "saggi" mandarini ma non per questo necessariamente meno oppressivo, per tornare in Europa con il Rinascimento.

Gli europei occidentali, governati da molti principi o re o imperatori, dunque divisi e per questo di fatto meno controllati e più liberi, scoprirono i continenti a loro, fino al XV secolo, sconosciuti, armarono con cannoni le navi (in modo incomparabilmente più efficiente dei cinesi e degli arabi), dando il via ad uno sviluppo fondato soprattutto sulla scienza, che ha progressivamente accelerato per diffondersi in tutti i paesi nei quali lo studio si era sviluppato, e dunque soprattutto in Europa occidentale e in America del nord.

La rivoluzione industriale, iniziata in Inghilterra nel XVIII secolo e fondata su ferro e carbone, si diffuse e prese ulteriore sviluppo con l'uso del petrolio e derivati. Il settore primario perse di importanza nella produzione del reddito nazionale, ma i grandi proprietari terrieri mantennero una posizione di elevato prestigio politico.

Finché la popolazione umana della terra restò limitata a 2/3 miliardi di persone, gli effetti devastanti dell'uso esagerato delle risorse del pianeta, non si notò; nel XX secolo, malgrado le guerre, la popolazione prese ad aumentare e nel secolo attuale tocca gli 8 miliardi, accompagnata, malgrado che un miliardo di umani soffra per la carenza di cibo e acqua, da un forte sviluppo della medicina che ha contribuito alla crescita degli

rivista di diritto alimentare

Direttore
Luigi Costato

Vice direttori
Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico
Francesco Adornato - Sandro Amorosino -
Alberto Germanò - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi -
Pietro Masi - Lorenza Paoloni

Editore
A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione
Roberto Saija
Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063210986
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale
Via Ciro Menotti, 4 - 00195 Roma
Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]
Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

FERDINANDO ALBISINNI, Universitas
Mercatorum

MARIAPOLA BOSELLI, Cultrice della materia
Università del Molise

SONIA CARMIGNANI, Ordinario Università di
Siena

LUIGI COSTATO, Emerito Università di
Ferrara

NICOLETTA FERRUCCI, Ordinario Università
di Firenze

CAMILLA GERNONE, Assegnista Università di
Padova

ROBERTO SAIJA, Associato Università San
Raffaele di Roma

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

Il presente fascicolo è stato chiuso in Redazione il 30 giugno 2023, e successivamente composto in tipografia. Il codice etico e le note per gli autori sono disponibili sul sito della Rivista.

abitanti della terra. Questa nuova situazione ha causato l'insostenibilità dello sfruttamento del pianeta, con la conseguente produzione non assorbibile di CO₂ e molti altri gas detti "serra", ormai da tutti riconosciuti causa del cambiamento climatico.

Certamente la scienza moderna, nei suoi primi, fondamentali passi, non si è interrogata sulle conseguenze delle sue scoperte, ma oggi, in una situazione diversa, ha preso coscienza dei propri debiti verso la terra e i suoi abitanti e si sta muovendo per rendere sostenibili le attività dell'uomo e delle sue macchine.

Vento, sole e mare possono sostituire i carburanti fossili nella produzione di energia e in parte lo stanno facendo; ma il sedicente *homo sapiens*, litigioso, violento e prepotente, non riesce ad accordarsi neppure su ciò in modo serio e vincolante. Questo accade anche in agricoltura, ove si vede di mal'occhio la carne realizzata in laboratorio perché, quando sarà in commercio - ci vorranno moltissimi anni - questo consentirebbe di evitare il macello annuo di miliardi di animali, specie bovini e polli e creerebbe disoccupazione nel settore, ricordando le teorie dei Luddisti e simili.

Il cibo ci viene tutto, o quasi, per ora, dall'agricoltura che ha potenziato le sue produzioni con l'uso di concimi chimici, diserbanti e anticrittogamici. Oggi si deve ricorrere alla scienza per potenziare le capacità delle piante di difesa da insetti e da piante infestanti, e di aumentare la loro capacità di assorbimento di azoto dall'aria e di utilizzo economico dell'acqua.

La scienza, dunque, che nella sua lunga prima fase moderna di sviluppo ci ha consentito di costruire acciaierie, un numero immenso di case di cemento, bombe nucleari e strumenti che funzionano con carburanti fossili (limitando gli esempi), oggi è in grado di aiutarci a rimediare in buona parte ai danni provocati al pianeta con la sua nuova fase di ricerca che mira, spesso, a soluzioni alternative ad alcuni problemi causati dal cattivo e esagerato uso delle sue vecchie scoperte. E l'agricoltura potrà giocare un ruolo importante anche a questo fine, tra l'altro grazie alle sue piante che assorbono CO₂ nella notte, ma ne potrebbero assorbire di più se adeguatamente modificate.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo si sofferma sul tema dello sfruttamento delle risorse e sul ruolo del settore primario nello sviluppo della civiltà umana, che ha raggiunto straordinari risultati grazie al progresso e all'innovazione tecnologica. Proprio la crescente e pervasiva innovazione, tuttavia, rischia di mettere a repentaglio la stessa sopravvivenza del genere umano. Sicché nell'oggi va crescendo la consapevolezza della

necessità di rendere sostenibili le attività dell'uomo e di quanto preziose siano le risorse per le generazioni future. Ne emerge il nuovo ruolo della scienza, chiamata ad indagare e a porre rimedio ai danni compiuti dal progresso.

La sezione "**Ricerche**" si apre con lo scritto di Sonia Carmignani sulle produzioni vitivinicole di qualità, che affronta il tema della vulnerabilità della viticoltura di qualità ai cambiamenti climatici, ormai segno di una emergenza che richiede strategie su più fronti. In questa logica si inquadrano temi che costituiscono, come anticipato, uno dei principali fili conduttori di questo fascicolo, e cioè la protezione della biodiversità, oltre alla tutela del suolo. Ne emerge, per un verso, il nuovo determinante ruolo dei consorzi di tutela e, per altro, quello delle nuove biotecnologie, sempre più cruciali, gli uni e le altre, nelle produzioni dei vini di qualità. Sicché, nella prospettiva delle ultime riforme della PAC, il settore vitivinicolo è destinato a svolgere una funzione di sperimentazione nella lotta all'emergenza climatica.

Nicoletta Ferrucci riflette su un tema che coniuga scienza e diritto: la biodiversità, la cui essenza emerge chiaramente sin dalla definizione datane dalla CBD nel 1992. In particolare, tra le declinazioni della biodiversità su cui si sofferma l'A., non va trascurata la biodiversità agricola nell'accezione data dalla FAO che comprende quindi il cibo. Compito del legislatore è quello di individuare gli strumenti giuridici volti alla salvaguardia delle biodiversità ed in questa logica si innestano le misure attuative del *Green Deal* dedicate all'agricoltura. Ritorna il tema della sostenibilità, in una linea che lega molti degli scritti contenuti in questo fascicolo. L'A. indaga, per un verso, sulle ragioni che hanno indotto il legislatore europeo a intervenire sulla biodiversità all'interno del continuo dialogo tra diritto e scienza, e, per altro verso, sulle prospettive future. Dall'analisi condotta emerge che gli strumenti giuridici europei ed internazionali, adottati per far fronte alla crisi che ha investito le specie animali e vegetali e gli ecosistemi, sono caratterizzati da un alternarsi di luci e di ombre.

Roberto Saija analizza il tema della tutela delle denominazioni di origine, con particolare riferimento all'individuazione dei contenuti e del perimetro dell'evocazione, asse portante del sistema di protezione delle produzioni di qualità. Tale pratica commerciale scorretta costituisce uno degli aspetti maggiormente controversi nell'ambito della tutela delle DOP. In particolare, l'A. parte dalla giurisprudenza europea in materia di denominazioni composte e, richiamando alcuni *leading cases*, analizza recenti pronunce dei giudici di merito italiani, che hanno in parte trascurato gli insegnamenti della Corte di Giustizia su questo tema.

Camilla Gernone esamina la disciplina dei Consorzi di tutela e la forma giuridica che i gruppi di produttori assumono nell'ordinamento italiano. In particolare, i consorzi di cui all'art. 2602 cc rappresentano il perno intorno a cui ruota l'intero sistema-qualità nel nostro Paese. La soluzione italiana appare meritevole di attenzione da parte dei soggetti che vigilano sul mercato, superando le letture restrittive troppo spesso proposte dall'AGCM quanto al ruolo svolto dai Consorzi di tutela, enti privati che svolgono pubbliche funzioni, tra cui quella decisiva di regolazione dell'offerta. Quanto ai gruppi per come intesi dal diritto europeo, sono oggetto di una rinnovata lettura da parte della proposta di nuovo regolamento sui regimi di qualità che, nel testo attualmente in discussione ormai prossimo all'approvazione in via definitiva, assegna a questi gruppi la possibilità di rendersi parte attiva nella promozione della sostenibilità.

La tutela della biodiversità emerge nuovamente nello scritto di Mariapaola Boselli che apre la sezione "**Osservatorio internazionale**". L'A. affronta questo tema con riferimento alla tutela dei diritti umani e con uno sguardo d'insieme alle politiche globali. Partendo dalla CDB del '92, lo scritto richiama alcuni importanti provvedimenti di *soft law* e di *hard law* in vista del quadro di azioni a tutela della biodiversità globale per il decennio in corso. Il motivo dominante che traspare è la preoccupazione per la costante erosione della biodiversità, che può condizionare pesantemente la sicurezza alimentare globale.

Il fascicolo si chiude con la sezione "**Recensioni**" ove è presentato il recente volume curato da



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]

Anno XVII, numero 2 · Aprile-Giugno 2023

4

Alessandra Di Lauro, Leonardo Canova e Fabrizio Franceschini dal titolo “*Dante e il cibo. Uno sguardo interdisciplinare*”, pubblicato nel 2022. I coautori, non solo giuristi, ma operanti in una pluralità di ambiti scientifici e professionali, ripercorrono le opere dantesche, con particolare riguardo alla Divina Commedia, assumendo quale punto comune di indagine e riflessione proprio il *cibo*, che ritorna in molti canti famosi, tra cui quello del Conte Ugolino ove il pasto è inteso come fonte di vita, mentre la sua mancanza porta prima alla disperazione, poi alla rassegnazione ed infine alla morte.

la redazione

Ricerche

La produzione vitivinicola di qualità alla prova della *climate emergency*

Sonia Carmignani

1.- Introduzione

La narrazione delle stagioni del vino dal III millennio A.C all'età moderna è la narrazione del susseguirsi di eventi climatici spesso avversi. Dalla fine dell'ultima era glaciale, al c.d. optimum climatico medievale, alla piccola glaciazione tra il XIV e il XVIII secolo, la produzione annuale di vino ha sempre costituito un ottimo indicatore della successione cronologica degli eventi climatici, testimoniata dalle rilevazioni degli ordini monastici, che segnavano la data di inizio della vendemia, i prezzi correnti e la qualità dell'uva. I rigori invernali provocavano la morte delle viti, costringendo gli agricoltori ad adottare strategie di adattamento per contrastare la diminuzione della produzione e della qualità, così come la fase calda dell'*optimum* climatico medievale aveva portato la vite ad altitudini anche elevate.

La storia della viticoltura, cioè, è sempre stata strettamente legata ai cambiamenti climatici, che hanno orientato le scelte produttive, le forme di coltivazione, la selezione delle varietà maggiormente adatte ad esigenze in continua evoluzione¹.

Se la storia consegna il percorso di adattamento ai cambiamenti climatici, la modernità pone all'attenzione un contesto nel quale la fisiologia dei

cambiamenti climatici ha assunto il volto della patologia dell'emergenza. Un noto studio dell'Istituto nazionale francese della ricerca agronomica (INRA) del 2020², ha evidenziato, tra l'altro, che se, come ormai previsto, entro il 2050 le temperature medie salissero di 2 gradi centigradi, il 56% delle attuali regioni vitivinicole nel mondo potrebbe sparire. Se poi entro il 2100 l'aumento raggiungesse i +4 gradi, questa perdita arriverebbe all'85%. Lo studio, in particolare, si è concentrato sulle undici varietà internazionali più coltivate, tra le quali cabernet-sauvignon, merlot, chardonnay, pinot nero, riesling e syrah, che rappresentano il 35% delle superfici vinicole nel mondo e il 64-87% in Australia, Cile, Francia, Nuova Zelanda, Svizzera e Stati Uniti. A soffrire sarebbe soprattutto l'area mediterranea, con Italia e Spagna che perderebbero rispettivamente il 68 e 65% di aree climaticamente idonee, in uno scenario di riscaldamento di +2 °C³. La sensibile riduzione delle aree vocate è, insieme alle vendemmie anticipate, alle significative variazioni di carattere sensoriale e organolettico, alla migrazione a quote più alte dei vigneti, tra gli indicatori più evidenti degli effetti diretti del cambiamento climatico. Questi indicatori, già di per sé importanti, costituiscono tuttavia anche il possibile moltiplicatore di pregiudizi ambientali indotti dalle potenziali strategie di adattamento.

Si pensi alle ricadute che possibili drastiche diminuzioni delle aree vocate storiche potrebbero avere sulla genesi di conflitti relativi alle destinazioni d'uso del territorio agricolo, con pregiudizievole effetti sugli ecosistemi e sulle riserve di acqua dolce. D'altro lato, lo spostamento dei vigneti ad altitudini maggiori potrebbe aumentare l'impatto del cambiamento climatico nei nuovi ecosistemi

(¹) Cfr., anche per la ricostruzione storica, S. Imazio, A. Scienza, *La stirpe del vino*, Milano, 2018.

(²) In *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2020.

(³) Cfr. M. Garuti, *Vino e cambiamenti climatici: quali sono gli effetti sulla produzione?*, in www.ilgiornaledelcibo.it, 1 gennaio 2022.

colonizzati dalla viticoltura, con la conversione di ambienti naturali in aree produttive. Tanto più che, in generale, le attività di rimozione di flora spontanea e i trattamenti fungicidi sono suscettibili di riflettersi negativamente sulla biodiversità locale, anche nel lungo periodo. Inoltre, i tentativi di mantenimento della quantità e della qualità produttiva potrebbero determinare un maggiore consumo idrico e di risorse.

Se si rivolge poi lo sguardo alla produzione di qualità, la vulnerabilità al cambiamento climatico appare ancora maggiore. Fondata sulle caratteristiche del *terroir*, dove le condizioni naturali, fisiche, chimiche e climatiche e il contesto socio-culturale permettono la realizzazione di un prodotto unico, la produzione vitivinicola a denominazione di origine o a indicazione geografica si trova localizzata in un'area geografica, talvolta ristretta, in ogni caso determinante ai fini della qualità del prodotto, che talora mal consente la realizzazione di strategie di adattamento connesse allo spostamento della produzione verso latitudini diverse, seguendo le mutate condizioni climatiche.

2.- Viticoltura e cambiamenti climatici

Il confronto tra agricoltura in generale e, per quello che qui più interessa, viticoltura e cambiamenti climatici è al centro dell'attenzione del legislatore europeo. Il Green Deal, il Quadro Europeo per il clima, la Legge Europea sul clima, nonché la nuova architettura climatico-ambientale della PAC 2023-2027, evidenziano l'urgenza di limitare i cambiamenti climatici, costruendo modelli produttivi *climate smart*, intelligenti, resilienti, resistenti.

Basandosi sul sistema di condizionalità attuato

fino al 2022, il nuovo sistema di condizionalità subordina l'ottenimento completo del sostegno della PAC al rispetto, da parte degli agricoltori delle norme di base in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, salute delle piante, osservando i CGO (criteri di gestione obbligatori) e le BCAA (norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali) ed innalzando, così, il livello di ambiente ambientale e climatica, come stabilito dalla Commissione nella comunicazione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura". L'architettura ambientale della PAC è rivolta ad obiettivi sfidanti in materia di qualità dell'acqua, protezione del suolo, tutela della biodiversità e mitigazione dei cambiamenti climatici, compresa la riduzione delle emissioni di gas serra e il miglioramento della resilienza dei sistemi di produzione alimentare. La dialettica tra cambiamenti climatici e agricoltura rimanda alla complessità di relazioni causa-effetto. Certamente i primi impattano negativamente sulla seconda in termini di riduzione della produttività e di incremento dei rischi legati alla sicurezza alimentare, ma dove, per contro, l'attività primaria produce rilevanti volumi di gas serra, causa del cambiamento climatico, in un circuito di viziosa interdipendenza.

L'obiettivo di costruire l'agricoltura del futuro come "*climate smart*" richiede una molteplicità di interventi, tra i quali si collocano le strategie di mitigazione e le strategie di adattamento. Le prime, suscettibili di agire sulla riduzione o sulla stabilizzazione dei gas serra con l'ottimizzazione delle tecniche di gestione del suolo ed il miglioramento delle tecniche di coltivazione. Le seconde suscettibili di agire sugli effetti dei cambiamenti climatici, per la via di piani e azioni diretti a minimizzarne gli impatti⁴.

(⁴) La Commissione globale sull'adattamento ha messo in evidenza come spesso le soluzioni di adattamento siano "senza rimpianti", ossia degne di essere perseguite a prescindere dal percorso climatico finale. Ciò è dovuto ai molteplici benefici collaterali che esse comportano, in particolare per quanto riguarda le soluzioni basate sulla natura, la prevenzione del rischio di catastrofi e il "triplice dividendo" dell'adattamento: evitare future perdite umane, naturali e materiali; generare benefici economici riducendo i rischi, aumentando la produttività e stimolando l'innovazione; e generare benefici sociali, ambientali e culturali. Cfr. *Adaptation Gap Report 2020* e relazioni della Commissione globale sull'adattamento *Adapt Now* e *State and trends in adaptation*, 2020.

Alla prova dell'emergenza climatica, la viticoltura, che del *climate change* subisce gli effetti negativi, può però, secondo le indicazioni europee, assumere anche il ruolo di protagonista nella lotta a tali cambiamenti. Punto di snodo tra Carbon Footprint, da valutare sulla base dell'impatto ambientale in termini di emissioni di Co2, Ecological Footprint, da valutare in termini di consumo del suolo e di rapporto tra consumo di risorse e capacità della natura di rigenerarle, e Climate Footprint, che misura l'impatto sul clima generato dalla produzione, la viticoltura può costituire un modello di elaborazione di strategie di resilienza e di efficienza produttiva. In questa prospettiva, la crisi climatica costituisce la matrice per una non procrastinabile ristrutturazione del sistema produttivo.

La ricerca delle chiavi di volta di un diverso modo di produzione vitivinicola climatico-resiliente passa dalla necessaria sinergia di una varietà di interventi.

Tre le principali direttrici.

Vengono in rilievo, in primo luogo gli interventi,

evidenziati dalla Strategia UE sul suolo⁵ per il 2030, diretti alla conservazione, al miglioramento e all'uso sostenibile dei suoli viticoli⁶, fondamentali per supportare la resilienza dei vigneti, anche con misure antierosione.

Indispensabile, inoltre, appare il rinnovamento e la diversificazione del materiale vegetale, per consentire la piantagione di coppie di vitigni/ portainnesti resistenti alla siccità e alle temperature più elevate. Non a caso la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030⁷ ha tra i suoi focus quello di invertire la tendenza all'erosione della varietà genetica, ricordandoci che la crisi della biodiversità e la crisi climatica sono intrinsecamente legate. I cambiamenti climatici accelerano la distruzione dell'ambiente naturale, che a sua volta, insieme all'uso non sostenibile della natura, è uno dei fattori alla base dei cambiamenti climatici.

Non da ultimo, la gestione dell'acqua deve essere progettata in modo sistemico⁸, in base al tipo di vino, al vitigno e alle pratiche viticole, ma anche facendo leva su pratiche di gestione del *terroir* che regolino la circolazione dell'acqua e il suo

(⁵) Cfr. Sul tema, per limitarsi ai contributi più recenti, C. Losavio, *L'accesso alla terra e la tutela del suolo agricolo: significato ripartizione di competenze e legislazione regionale*, in G. De Fano, C. Losavio (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Milano, 2022; S. Fanetti, *Ambiente e beni comuni: contenimento del consumo di suolo e riflessi sulla proprietà privata in un'ottica di diritto comparato*, Milano, 2019

(⁶) Significativo in proposito il XXX Considerando del Reg. (UE) 2021/2117, che evidenzia come l'ambiente geografico, con i suoi fattori naturali e umani, è un elemento fondamentale che incide sulla qualità e sulle caratteristiche dei prodotti vitivinicoli, dei prodotti agricoli e dei prodotti alimentari che beneficiano di denominazioni d'origine protette o di un'indicazione geografica protetta ai sensi dei regolamenti (UE) n. 1308/2013 e (UE) n. 1151/2012. In particolare, nel caso dei prodotti freschi che subiscono trasformazioni minime o nulle, i fattori naturali possono essere predominanti per determinare la qualità e le caratteristiche del prodotto in questione, mentre il contributo dei fattori umani alla qualità e alle caratteristiche del prodotto può essere meno specifico. Pertanto, i fattori umani che dovrebbero essere presi in considerazione per la descrizione del legame tra la qualità o le caratteristiche di un prodotto e un particolare ambiente geografico da includere nel disciplinare delle denominazioni d'origine protette, a norma dell'articolo 94 del reg. (UE) 1308/2013 e dell'art. 7 del reg. (UE) 1151/2012, non dovrebbero essere limitati a specifici metodi di produzione o di trasformazione che conferiscono una qualità specifica al prodotto in questione, ma possono includere fattori quali la gestione del suolo e del paesaggio, le pratiche di coltivazione e tutte le altre attività umane che contribuiscono al mantenimento dei fattori naturali essenziali che determinano in modo predominante l'ambiente geografico e la qualità e le caratteristiche del prodotto.

(⁷) In una prospettiva generale, Aa.Vv., *Tutela della biodiversità tra affermazione politica e valutazione economica*, Milano, 2002. Per le implicazioni giuridiche della biodiversità, L. Paoloni, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005. Cfr. D. Amirante, *Aree naturali protette, tutela della biodiversità e governo del territorio*, in C.A. Graziani (a cura di), *Le risorse preziose: lo sguardo del giurista*, Milano, 2005, 27 ss.; M. Buiatti, *La biodiversità*, Bologna, 2007; G.T. Scarascia Mugnozza, *L'ambiente, la biodiversità e l'impatto ecologico delle piante OGM*, in L. Marini, A. Bompiani (a cura di), *Agricoltura transgenica, convenzionale e biologica: verso una coesistenza possibile?* Milano, 2007, p. 21 ss. Più di recente, P. Altilli, *La tutela della biodiversità attraverso gli accordi di trasferimento di materiale biogenetico*, in Aa.Vv. *I diritti della terra e del mercato agroalimentare: liber amicorum Alberto Germanò*, Torino, 2016, p. 489 ss.; M. Boscolo, E. Tola, *Semi ritrovati: viaggio alla scoperta della biodiversità agricola*, Torino, 2020; T. Padoa-Schioppa, *Antropocene: una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, 2021; L. Leone, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, 2021.

(⁸) Cfr. M. Gigliotti, S. Bastianoni, *Sviluppo di un sistema di monitoraggio per la sostenibilità del settore agroalimentare e della gestione idrica nell'area mediterranea*, Università di Siena, 2022.

reintegro, unitamente al ricorso all'irrigazione di precisione per controllare lo stato idrico della vite. La necessità di un approccio plurimo, attento al suolo, alle varietà vegetali, al regime delle acque, negli interventi di adattamento ai cambiamenti climatici è ben evidenziata dalla già richiamata Strategia Europea per la biodiversità per il 2030, con l'affermazione che, se le crisi, ambientali, climatiche e della biodiversità sono legate, lo sono anche le soluzioni. Ed invero, proprio nella direzione della sinergia degli interventi sembra indirizzata la politica europea.

Tuttavia, se il quadro normativo traccia la strada da percorrere, questo non esaurisce le strategie di intervento, alle quali devono essere assicurate effettività ed efficacia.

Al riguardo, una strategia efficace di produzione vitivinicola climatico resiliente non sembra possa prescindere dalla creazione di un modello di intervento partecipativo e accessibile.

Sotto il primo profilo, accanto alle regole, è indispensabile la partecipazione fattiva delle imprese, delle parti sociali e della comunità della ricerca e della conoscenza.

Rilevante, in questo senso, appare essere il ruolo dei Consorzi nel rafforzamento e coordinamento delle strategie di adattamento e nella agevolazione e diffusione di tali strategie⁹. I Consorzi, oltre e al di là dei progetti di sostegno e di tutela, sono nodali nel ruolo, da un lato, di soggetti promotori di modifiche dei disciplinari, nell'ottica di una produzione climatico-resiliente; dall'altro, nel ruolo di canali di condivisione di informazioni, conoscenze, modifiche di produzione in modo diffuso anche tra una pluralità di regimi di qualità diversi; d'altro lato ancora, nella funzione di fornitori di consulenza e promotori della ricerca, facilitando i processi di innovazione e supportando le imprese

con l'implementazione di progetti di ricerca condivisi. Il ruolo promozionale dei Consorzi potrebbe essere tale da consentire la costruzione di un modello di viticoltura resiliente fondata non solo sull'indispensabile ed ovvio rispetto delle regole, ma anche su un modello integrato partecipativo multilivello, rendendosi il perno di un sistema di rete tra produttori vitivinicoli di qualità con caratteristiche e rischi analoghi.

La prospettiva è quella di sviluppare la funzione dei Consorzi come soggetti che, supportando le imprese vitivinicole di qualità nella lotta al cambiamento climatico, siano generativi di strumenti di protezione di beni pubblici, quali ambiente, clima e biodiversità, non solo all'interno della filiera produttiva di competenza ma in modo integrato e diffuso sul territorio. Significativo, in proposito, l'art. 21, lett. b) del Reg. (UE) 2021/2117, con l'indicazione, rivolta ai Consorzi, che il disciplinare può contenere una descrizione del contributo della denominazione di origine o dell'indicazione geografica allo sviluppo sostenibile. In senso analogo, la proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 maggio 2022, relativo alla nuova disciplina delle indicazioni geografiche, dove la sostenibilità è assunta come parte integrante dei disciplinari.

D'altro lato, sul versante dell'accessibilità, il profilo incentivante, presente nella nuova PAC, dovrebbe essere reso operativo sul piano dell'effettività, facilitando il concreto accesso ai regimi economici anche per le piccole imprese, in ogni caso semplificando l'accesso ai fondi pubblici e diminuendo gli oneri amministrativi. La concretezza delle strategie di adattamento passa anche dall'alleggerimento del carico burocratico e dall'assenza di spazi di opacità applicativa delle regole.

⁽⁹⁾ Sul punto, P. Mastroberardino, G. Calabrese, *Creazione di valore e sviluppo del territorio. Il contributo della prospettiva situazionista nell'analisi del caso dei Consorzi di Tutela nel comparto vitivinicolo*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, Bologna, 2021, p. 113; L. Russo, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in P. Borghi e al (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, Milano, 2021, p. 164 ss.; V. Rubino, *Il ruolo dei consorzi di tutela nella protezione della qualità*, *ivi*, p. 479; G. Tassoni, *Territorio e tradizione nei diritti di proprietà industriale: la rilevanza dei consorzi di tutela nel prisma del sistema di Lisbona*, Torino, 2020.

Né può essere taciuto che la costruzione di un modello produttivo vitivinicolo di qualità maggiormente resiliente ai cambiamenti climatici non investe solo il versante della produzione, ma anche quello del consumo. Il ruolo dei consumatori può essere fondamentale per comprendere le loro preferenze in relazione ai cambiamenti osservati nei vini e alle innovazioni di adattamento, ma anche per sensibilizzarli e coinvolgerli, in un contesto, appunto, di strategie multilivello, negli interventi da attuare per affrontare i cambiamenti climatici.

3.- Il ruolo dell'innovazione

Tali pluralità di approcci ai cambiamenti climatici, non privi di validità ed efficacia, si dimostrano, tuttavia, parzialmente esaustivi per affrontare la realtà imposta dalla *climate emergency*.

Le conseguenze dei cambiamenti climatici propongono, infatti, un significato di "crisi" come momento in cui la ricordata necessaria ristrutturazione, ancorché profonda, del sistema produttivo non sembra bastare a se stessa.

Il 23° *considerando* del Reg. (UE) 2021/2115 avverte che una PAC più intelligente, moderna e sostenibile deve contemplare la ricerca e l'innovazione¹⁰, al fine di esplicitare il ruolo polifunzionale dell'agricoltura dell'Unione, investendo nello sviluppo tecnologico, nonché migliorando l'accesso a conoscenze imparziali, solide, pertinenti e

nuove, intensificando la loro condivisione.

In questa direzione, un approccio disincantato e scevro da pregiudizi potrebbe essere aperto dall'innovazione, da intendersi però nel senso anglosassone di *disruption*, ovvero discontinuità, rottura degli schemi, intraprendendo strade nuove, diverse, talora contestate.

Il pensiero corre alle nuove Tecniche di Evoluzione Assistita (TEA) e, in particolare al c.d. *Genoma Editing*, con riferimento al quale la nota pronuncia della Corte di Giustizia del 25 luglio 2018¹¹, ha ritenuto che, in applicazione della Direttiva 2001/18, le mutazioni prodotte dalle tecniche di mutagenesi costituiscono modifiche arretrate al materiale genetico di un organismo. Rileva, in particolare, la Corte, che i rischi legati all'impiego di tali nuove tecniche potrebbero essere simili a quelli risultanti dalla produzione e diffusione di OGM tramite transgenesi, posto che la modifica diretta del materiale genetico di un organismo tramite mutagenesi consente di ottenere i medesimi effetti dell'introduzione di un gene estraneo in tale organismo¹².

Vero è, sul piano strettamente esegetico-letterale, che l'art. 3, par. 1 della direttiva sottrae all'applicazione della direttiva medesima le tecniche di modificazione genetica che non comportano l'impiego di molecole di acido nucleico ricombinante e che tra tali tecniche l'allegato 1B al punto 1 menziona proprio la mutagenesi. Tuttavia, il legislatore europeo ha precisato, secondo la Corte, le condizioni alle quali taluni OGM sono esclusi

(¹⁰) Tra le innovazioni, il Reg. (UE) 2021/2117 inserisce i vini dealcolizzati. Tali prodotti vitivinicoli innovativi non sono mai stati commercializzati nell'Unione come vino. Per questo motivo, il Regolamento precisa che sarebbero necessarie ulteriori ricerche e sperimentazioni per migliorarne la qualità e, in particolare, per garantire che l'eliminazione totale del titolo alcolometrico consenta la preservazione delle caratteristiche distintive dei vini di qualità, che sono protetti da un'indicazione geografica o da una denominazione d'origine. Pertanto, benché la dealcolizzazione parziale e totale dovrebbe essere autorizzata per i vini senza indicazione geografica o denominazione d'origine, il Reg. UE 2021/2117 evidenzia l'opportunità di autorizzare solo la dealcolizzazione parziale per i vini a indicazione geografica protetta o a denominazione d'origine protetta. Inoltre, per garantire chiarezza e trasparenza sia per i produttori che per i consumatori di vini a indicazione geografica o a denominazione d'origine, è ritenuto opportuno stabilire che, qualora i vini a indicazione geografica o a denominazione d'origine possano essere parzialmente dealcolizzati, il loro disciplinare deve contenere una descrizione del vino parzialmente dealcolizzato e, se del caso, le pratiche enologiche specifiche da utilizzare per la produzione del vino o dei vini parzialmente dealcolizzati, nonché le restrizioni pertinenti alla loro produzione.

(¹¹) Causa C- 528/16, in *Foro it.*, 2018, 11, IV, p. 530

(¹²) Sul punto, per tutti, F. Albisinni, *Scienze della vita, produzione agricola e lawmakers: una relazione incerta*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 5, p. 729 ss.; S. Mariani, *New Breeding Techniques e OGM: le innovazioni in agricoltura al vaglio della Corte di Giustizia. Il Caso della mutagenesi sito-diretta*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2019, p. 3; E. Spiller, *Tecniche "nuove", obblighi "nuovi"? La C.G.U.E. in "riscrittura giudiziaria" della direttiva n. 18/2001/CE*, in *Biolaw Journal-Rivista di Biodiritto*, 2019, I, p. 11;

dall'ambito di applicazione della Direttiva nel *considerando* 17, che sottrae solo gli organismi ottenuti tramite tecniche di modificazione genetica utilizzate convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza. In altri termini, la mutagenesi è estranea alla Direttiva sugli OGM solo nella misura in cui quelle tecniche sono state applicate e verificate sotto il profilo della sicurezza per l'ambiente e per la salute umana prima dell'adozione della direttiva, laddove il principio di precauzione non consente di estendere la deroga agli organismi oggetto di mutagenesi emersi e sviluppati con tecniche successive all'adozione della direttiva, i cui effetti non possono essere dimostrati con certezza. Secondo la Corte, l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva degli organismi ottenuti mediante tecniche di mutagenesi senza distinzione alcuna pregiudicherebbe l'obiettivo di tutela dell'ambiente e del consumatore e violerebbe il principio di precauzione¹³.

Ed è comunque anche vero, su un piano più generale, come ci ricorda Irti¹⁴, che il diritto è un fattuale procedere, un evento storico, necessariamente mutevole a seconda delle diverse istanze emergenti. La direzione di questo procedere è ben segnalata in norme successive alla Direttiva 2001/18, all'interno delle quali occorre collocare la marcata dialettica piuttosto che una tendenziale uniformità tra biotecnologie vecchie e nuove.

Il riferimento è, da un lato, alla già ricordata politica europea 2023-2027, con l'obiettivo di costruire un'agricoltura intelligente, innovativa, sostenibile e climatico-resiliente, delineando una politica di sviluppo nel quadro della sostenibilità e nell'ottica della resilienza climatica. In particolare, ai sensi dell'art. 12 del Reg. (UE) 2021/2115, gli Stati membri sono chiamati ad includere nei propri

piani strategici, di attuazione della PAC, un sistema di condizionalità. Gli agricoltori beneficiari dei pagamenti diretti sono destinatari di una sanzione amministrativa se l'attività svolta non è conforme ai criteri di gestione obbligatori previsti dal diritto dell'Unione Europea e alle norme c.d. BCAA relativamente al clima e l'ambiente, compresi l'acqua, il suolo e la biodiversità degli ecosistemi, la salute pubblica e delle piante e il benessere degli animali. Il successivo art. 13 impone agli Stati di provvedere affinché tutte le superfici agricole, ivi comprese le terre che non sono più utilizzate a fini produttivi, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali. Inoltre, ai sensi dell'art. 70, agli Stati è fatto obbligo di includere nei piani strategici di attuazione della PAC i c.d. impegni agro-climatico-ambientali, prevedendo la concessione di pagamenti agli agricoltori che assumano volontariamente impegni di gestione ambientale che vanno sia al di là dei requisiti di gestione obbligatoria e delle norme c.d. BCAA, sia delle condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti. Il Regolamento esplicita quelle relazioni di reciprocità funzionale tra attività primaria con la tutela ambientale, rimarcandone gli aspetti di sostenibilità dello sviluppo, sottolineando il ruolo dell'agricoltura come attività attrice nelle azioni di resilienza climatica e di lotta ai mutamenti del clima.

Dall'altro, alla legge n. 238/2016¹⁵, il cui art. 1 evidenzia che il vino, la vite, i territori viticoli, le competenze, le pratiche e le tradizioni sono un patrimonio culturale nazionale da tutela e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale ed economica, produttiva e ambientale. La produzione vitivinicola-

(¹³) Cfr. Corte giust. 7 febbraio 2023, in causa C-688/21, che ammette che tali metodi utilizzati convenzionalmente con una lunga tradizione di sicurezza siano esclusi dall'ambito di applicazione degli Ogm e, dunque, oggetto di autorizzazione all'immissione in commercio, restando al di fuori di una procedura di valutazione del rischio nel caso in cui sia dimostrato che le caratteristiche modificate della cellula o della pianta non siano diverse per la natura o per il ritmo con cui si verificano rispetto a quelle conosciute.

(¹⁴) N. Irti, *Sugli interventi di Luigi Mengoni e Bruno Romano*, in N. Irti, E. Sanseverino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma, Bari, 2001, p. 110.

(¹⁵) Sulla disciplina vitivinicola, in una prospettiva generale, A. Germanò, E. Rook Basile, N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2022.

la è collocata nella prospettiva dello sviluppo rurale sostenibile, nel quale gli aspetti di protezione e valorizzazione del territorio si affiancano al ruolo della viticoltura come attrice di un modello economico a basso impatto ambientale e proattiva nei confronti della salvaguardia dell'ecosistema.

Le norme europee e nazionali, che rinvergono la cifra distintiva nella sostenibilità della produzione e nella lotta ai cambiamenti climatici, segnalano che il diritto riconosce e definisce la sostenibilità e la resilienza come valori fondanti la collettività, valori che la scienza declina fornendo gli strumenti per rendere gli obiettivi di protezione e di resilienza effettivamente raggiungibili¹⁶.

La ricerca di risposte alle sfide che si presentano alla viticoltura derivanti dai cambiamenti climatici, con la garanzia dovuta al consumatore di prodotti sani e sostenibili, non può cioè esimersi dal considerare le prospettive aperte dalle nuove biotecnologie, capaci di assolvere alle esigenze di una produzione resiliente e resistente¹⁷. Nei casi nei quali la tecnica è in grado di assolvere alle esigenze non di una generica produzione ma di una produzione sostenibile, resiliente e resistente, il diritto è chiamato ad intervenire non solo fissando principi e finalità, ma offrendo soluzioni normative anche nuove rispetto al passato, che evitino lo scollamento tra diritto e realtà scientifica e che promuovano, invece, innovazione e ricerca contro ogni narrazione ideologica¹⁸.

In questo senso, nel 2021, l'orientamento precedentemente assunto sul *Genoma Editing* è stato superato dalla stessa Commissione europea, ravvisando la necessità di adeguare la normativa vigente al progresso scientifico e tecnologico, con invito all'organo legislativo a predisporre una specifica disciplina per le nuove tecniche, non equiparabili, come affermato dalla stessa Commissione europea, agli OGM.

Sul piano nazionale, nelle more dell'intervento del

legislatore europeo, il disegno di legge n. 488 del 23 gennaio 2023 disciplina l'emissione deliberata nell'ambiente, a fini sperimentali e scientifici, di organismi prodotti con tecniche di *editing* genomico. L'obiettivo è quello di potenziare la sostenibilità dell'agricoltura nazionale e contribuire al contrasto al cambiamento climatico attraverso la sperimentazione di metodi volti al miglioramento genetico delle piante, nel rispetto, come evidenziato dall'art. 1 del ddl, della normativa dell'Unione europea in materia e in coerenza con il principio di precauzione.

La disponibilità di cloni resistenti potrebbe rendere maggiormente ecosostenibile la viticoltura tradizionale perché adattata all'evoluzione dei cambiamenti climatici, tramite la creazione di varietà, ad esempio, con alto fabbisogno termico o varietà meno sensibili ai processi innestati dalle punte di calore, ma anche resistenti ai patogeni, con minor impiego di fitofarmaci, nella piena logica degli obiettivi della sostenibilità per il 2030.

Le nuove varietà, realizzate dalle Tecniche di Evoluzione Assistita, potrebbero, come indicato peraltro dal ricordato Reg. (UE) 2021/2117, essere integrate nei disciplinari IGT e DOCG per intervenire sulle alterazioni prodotte dai cambiamenti climatici sul ciclo di maturazione dei vitigni tradizionali.

Se è vero che l'ingegneria genetica può evocare preoccupazioni in ordine alla gestione dei possibili rischi derivanti dall'impiego delle nuove biotecnologie, è anche vero che il Reg. (UE) 2019/1381¹⁹ sembra porsi come efficace baluardo, rafforzando la trasparenza della valutazione del rischio tramite la messa a disposizione del pubblico di dati e informazioni scientifiche. Il Regolamento garantisce una comunicazione del rischio trasparente, ininterrotta e inclusiva, con la partecipazione dei responsabili della valutazione del rischio e i responsabili della gestione del

⁽¹⁶⁾ Cfr. M. Tallacchini, *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, in *Riv. fil. dir.*, 2012, p. 313.

⁽¹⁷⁾ S. Carmignani, *Vino e nuove biotecnologie*, in *Dir. Agroalimentare*, 2019, p. 401 ss.

⁽¹⁸⁾ E. Cattaneo, *Il sapere ci salva*, in *Tuttoscienze*, 2019, 32; Ead., *Armati di scienza*, Milano, 2021.

⁽¹⁹⁾ Sul punto, cfr. L. Costantino, *La comunicazione del rischio*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 254.

rischio a livello dell'Unione Europea e a livello nazionale. La rinnovata disciplina della comunicazione del rischio è diretta a spiegare in maniera chiara, precisa, completa, coerente, adeguata e tempestiva sia i risultati della valutazione del rischio, sia il modo in cui tali valutazioni sono utilizzate per formare decisioni in materia di gestione del rischio. La previsione del Piano generale sulla comunicazione del rischio è diretta a consentire l'individuazione dei diversi livelli di rischio, della natura del rischio, del potenziale impatto sulla salute e sull'ambiente, i livelli di esposizione al pericolo, il grado di urgenza e gli altri fattori che influiscono sulla percezione del rischio. I meccanismi di coordinamento e cooperazione tra i responsabili della valutazione e della gestione del rischio, europei e nazionali, nella misura in cui garantiscono una coerente comunicazione del rischio e un dialogo aperto tra tutte le parti interessate, affidano alla trasparenza il ruolo di controllo sui possibili effetti legati all'utilizzo delle nuove biotecnologie. Il principio di trasparenza, sul quale si fonda il Reg. (UE) 2019/1381, coniuga, cioè, scienza e diritto, dove il diritto orienta la tecnica svelandone con la comunicazione le possibili implicazioni sull'ambiente e sulla salute.

In definitiva, la delineazione di una nuova viticoltura pronta ad affrontare e vincere le sfide climatiche non sembra possa evitare di transitare dalla predisposizione di strategie sinergiche, nelle quali confluiscono approcci più tradizionali insieme ad approcci maggiormente innovativi.

Occorre una presa di coscienza necessaria che la sostenibilità è un traguardo, per raggiungere il quale occorre una visione laica, scientificamente fondata e tecnicamente supportata, dove ricerca scientifica, nuove tecnologie e diritto co-agiscono per fornire risposte efficaci alle sfide climatiche e

risposte altrettanto efficaci alle istanze di tutela della salute e della sicurezza.

ABSTRACT

La vulnerabilità della viticoltura di qualità ai cambiamenti climatici, che assumono sempre più il volto dell'emergenza climatica, richiede strategie di intervento plurime. L'attenzione alla tutela del suolo, al regime delle acque e alla protezione della biodiversità deve affiancarsi, da un lato, ad un rinnovato ruolo dei Consorzi di tutela e, dall'altro, all'apertura alle nuove biotecnologie. La prospettiva è quella di valutare le relazioni tra cambiamenti climatici e produzione vitivinicola di qualità non solo nella direzione dell'impatto negativo dei primi sulla seconda, quanto nell'ottica di considerare il settore vitivinicolo come laboratorio di sperimentazione di soluzioni all'emergenza climatica.

The vulnerability of quality viticulture to climate change, which increasingly assumes the face of a climate emergency, requires multiple intervention strategies. Attention to the protection of the soil, the water regime and the protection of biodiversity must be accompanied, on the one hand, by a renewed role of the protection consortia and, on the other, by openness to new biotechnologies. The perspective is to evaluate the relationships between climate change and quality wine production not only in the direction of the negative impact of the former on the latter, but with a view to considering the wine sector as a laboratory for experimenting with solutions to the climate emergency.

Riflettendo sulla biodiversità

Nicoletta Ferrucci

1.- La biodiversità: un intreccio di dinamismi relazionali

Dipanare una riflessione sulla biodiversità ci proietta inevitabilmente in una dimensione caratterizzata da un intreccio di dinamismi relazionali che connotano la sua essenza ed il suo rapporto con le altre tessere che compongono il mosaico ambientale, nei confini disegnati dal legislatore: il suolo, l'acqua, l'aria, il *climate change*, la salute umana, l'accesso al cibo, caratterizzato da reciproci condizionamenti genetici e funzionali, positivi e negativi.

L'essenza ontologicamente dinamica della biodiversità è colta in modo impeccabile dalla definizione che di quest'ultima ha formulato la *Convention on Biological Diversity* (di seguito indicata con l'acronimo CBD) siglata nel 1992 nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, sulle orme della nozione ecologica ormai consolidata nella letteratura scientifica, come presupposto indispensabile per l'applicazione delle misure mirate alla relativa conservazione, all'utilizzazione durevole dei suoi elementi e alla ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche. In quel contesto, come noto, la «diversità biologica» viene definita come la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici nonché i complessi ecologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi, ed è connotata da uno stretto legame e una forte interdipendenza tra tutti gli elementi che compongono la sua «catena», che include anche l'uomo, nel senso che anche il suo più piccolo anello è in grado di influenzare il più grande, ovvero la biosfera. La stessa dinamicità interattiva caratterizza alla luce

della Convenzione anche la definizione di ecosistema inteso come il complesso dinamico composto da comunità di piante, di animali, di microrganismi e dal loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale.

Da questo sistema definitorio a cascata si evince agevolmente l'opportunità di operare una sottile distinzione tra biodiversità e biodiversità agricola, dove la seconda non esaurisce la prima ma, nell'accezione offerta dalla *Food and Agriculture Organization of United Nations* (FAO), è riferita esclusivamente alla variabilità degli organismi viventi legati all'alimentazione e all'agricoltura: quest'ultima, a sua volta, comprende la "biodiversità per il cibo e l'agricoltura", riferita a tutte le piante e gli animali, selvatici e domestici, che forniscono cibo, mangimi, carburante e fibre, e la "biodiversità associata", cioè la miriade di organismi che sostengono la produzione di cibo attraverso i servizi eco-sistemici, comprensiva di tutte le piante, gli animali e i microrganismi (insetti, pipistrelli, uccelli, mangrovie, coralli, piante marine, lombrichi, funghi, batteri) che mantengono i terreni fertili, impollinano le piante, purificano l'acqua e l'aria, mantengono le risorse ittiche e forestali in buona salute, aiutano a combattere i parassiti e le malattie delle coltivazioni e del bestiame.

Le sottili differenze ontologiche non impediscono peraltro la presenza di una serie di interconnessioni funzionali tra l'agricoltura e la biodiversità intesa in senso ampio, dove le modalità di esercizio della prima possono incidere sulla seconda, in termini negativi, ad esempio attraverso l'uso di pesticidi o prodotti chimici impattanti che inducono inquinamento del suolo e delle falde acquifere; o in termini positivi, come nelle forme di esercizio dell'attività agricola a bassa intensità e ad alto valore naturalistico che forniscono benefici ambientali quali lo stoccaggio dell'anidride carbonica, l'acqua pulita, la prevenzione degli incendi, il miglioramento della diversità genetica; o, infine, attraverso interventi ad opera dell'agricoltore mirati al recupero a fini agricoli di elementi caratteristici del paesaggio, come i muretti a secco che delimitano i terrazzamenti, i quali costituiscono al

tempo stesso scrigni preziosi di biodiversità. La consapevolezza di tali interconnessioni ha indotto il legislatore ad adottare misure che stimolano il ricorso a forme biofiliche di agricoltura nel vantaggio degli strumenti mirati alla protezione della biodiversità: così nella politica strategica lanciata dall'Unione Europea in attuazione del *Green Deal* si innestano misure specificamente dedicate all'agricoltura. La Strategia *From Farm to Fork* varata nel 2020 dalla Commissione Europea ne costituisce esempio emblematico, laddove traghetta il tridimensionale principio di sostenibilità nella politica alimentare plasmata in funzione della transizione dell'intera filiera, dalla produzione al consumo, verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, rappresentando quest'ultimo come un ulteriore tassello necessario alla realizzazione degli obiettivi del *Green Deal*. E non è un caso che alcuni obiettivi perseguiti dalla Strategia, dall'impulso alla riduzione di pesticidi chimici e di fertilizzanti al potenziamento dell'agricoltura biologica, riecheggino altri di analogo tenore che guidano la coeva Strategia europea per la biodiversità per il 2030; quest'ultima, a sua volta, ribadisce a chiari termini che la biodiversità è essenziale ai fini della tutela della sicurezza alimentare nell'UE; pone in evidenza il ruolo strategico che gli agricoltori rivestono per la realizzazione ottimale dei suoi obiettivi, e nelle maglie della sua sfaccettata finalità di indirizzare la biodiversità dell'Europa verso la ripresa entro il 2030, a

vantaggio dei cittadini, del clima e del pianeta, include l'insicurezza alimentare tra le minacce rispetto alle quali mira a rafforzare la resilienza della nostra società. Al contempo, la tutela della biodiversità riecheggia all'interno di contesti di matrice spiccatamente agraria, come la PAC¹.

Il dialogo tra agricoltura e biodiversità è estraneo a questa riflessione, che è dedicata a sondare la trama giuridica della seconda nella sua essenza più ampia che travalica i confini della biodiversità agricola, e mira ad evidenziare l'affannoso sforzo del legislatore ciclicamente teso a forgiare nuovi strumenti idonei alla sua protezione, reiteratamente disattesi dai risultati deludenti della relativa implementazione.

2.- *Le ragioni dell'intervento del legislatore in materia di biodiversità*

Dalla fine del secolo scorso ad oggi si registra in tema di biodiversità un crescendo di interventi di *hard* e *soft law*, che prendono le mosse da iniziative di matrice internazionale per dipanarsi in misure adottate dall'Unione Europea sul filo dell'ambizione ad ergersi a *leader* mondiale nella relativa tutela, e, a cascata, nazionali, la cui efficacia forma oggetto di un costante monitoraggio che innesca la necessità di ricorrere ad ulteriori revisioni e adattamenti delle stesse, legate anche all'evoluzione dei dati scientifici².

(¹) In ordine ai profili *green* della più recente PAC, v. S. Masini, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 140; Aa.Vv., *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Bari, 2021. Sul versante del diritto nazionale ricordo come intervento diretto alla tutela della biodiversità agraria, la legge 1° dicembre 2015, n. 194 *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare*, la cui trattazione peraltro esorbita dall'ambito dell'indagine per le ragioni espresse nel testo, commentata, tra gli altri, da L. Paoloni, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agrario nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Dir. Agroalimentare*, 2016, p. 151; S. Tommasi, *La tutela della biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 559.

(²) Ampia la messe di apporti della dottrina giuridica sul tema della biodiversità. Senza alcuna pretesa di esaustività, cito per tutti: D. Amirante (a cura di), *La conservazione della natura in Europa. La direttiva habitat ed il processo di costruzione della rete "Natura 2000"*, Franco Angeli, Milano, 2003; M. Benozzo, F. Bruno, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, Giuffrè, Milano, 2009; M. Brocca, A. Conio, F. Dinelli (a cura di), *Tutela della biodiversità e protezione della natura e del mare*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017; M. Brocca, *La Rete Natura 2000*, in N. Ferrucci (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, III, Torino, Giappichelli, 2020, p. 157; G. De Giorgi, *Commento alla direttiva n. 92/43/CEE del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Utet, Torino, 2013; C.A. Graziani (a cura di), *Le aree protette e la sfida della biodiversità*, Aracne, Canterano (Roma), 2018; S. Masini, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria sulla protezione della natura*, Giuffrè, Milano, 1997; C. Modonesi, G. Tamino (a cura di), *Biodiversità e beni comuni*, Editoriale Jaca Book, Milano, 2009; A. Simoncini, *Ambiente e protezione della natura*, Cedam, Padova, 1996.

Due sono le ragioni che stanno alla base di questo prolifico e dinamico interesse del diritto per la biodiversità, supportato dal costante dialogo con la scienza, ed entrambe ruotano nell'orbita di una concezione antropocentrica e della presa d'atto delle interconnessioni tra la biodiversità e le altre componenti dell'ambiente. Da un lato la maturata consapevolezza del ruolo strategico che la biodiversità riveste per la nostra vita, attraverso un caleidoscopio di *benefits* che è in grado di fornirci, servizi ecosistemici e modelli da seguire per soluzioni ecosostenibili, spunti per materiali innovativi, prototipi di economie circolari, miracoli di biochimica da imitare come la fotosintesi³; dall'altro la presa d'atto sempre più drammatica delle conseguenze perverse sull'ambiente e sulla vita umana legate alla costante, vertiginosa erosione e perdita delle sue componenti, potenziata dalle profonde interconnessioni che, come sopra ricordato, legano queste ultime, consapevolezza che stimola la necessità di adottare strumenti normativi mirati a frenarne o quantomeno limitarne l'*escalation*.

I dati relativi alla crisi in cui versa la biodiversità, che ci scorrono davanti agli occhi leggendo la letteratura scientifica e i *Report* delle associazioni ambientaliste, riportano percentuali inquietanti di specie vegetali⁴ e animali⁵ in via di estinzione a livello globale; trasformazioni radicali di interi ecosistemi⁶, costante perdita a ritmi incalzanti di habi-

tat⁷. E alle obiezioni talvolta sollevate da negazionisti della realtà inclini a ricondurre tali fenomeni al limbo di ciò che è sempre avvenuto in natura, è tristemente facile rispondere che le modifiche agli ecosistemi causate dalle attività umane e l'estinzione delle specie avvenute negli ultimi cinquant'anni sono state più rapide che in qualunque altro momento della storia dell'uomo.

Lo specchio rivelatore che sintetizza in modo efficace la reale portata di questo *trend* e dovrebbe scuotere la coscienza e la consapevolezza collettiva su questi temi è il risultato, pubblicato su *Nature*, di una ricerca condotta nel 2020 da un *team* di ricercatori israeliani⁸ del *Department of Plant and Environmental Sciences* del *Weizmann Institute of Science di Rehovot* (Israele), guidato dal biologo Ron Milo⁹. Questi scienziati hanno calcolato che nel 2020 la massa di origine antropica, cioè la quantità di oggetti solidi inanimati prodotti dall'uomo e attualmente utilizzati, pari a 1100 miliardi di tonnellate, ha eguagliato la massa complessiva degli esseri viventi sulla terra, la biomassa, comprensiva di piante, batteri, funghi, archeobatteri, protisti e animali; laddove all'inizio del XX secolo la "massa di origine antropica" equivaleva a solo il tre per cento circa della biomassa totale. I risultati della ricerca sono ancora più significativi e inquietanti alla luce degli ulteriori dati che ci forniscono in relazione alle prospettive che si aprono e al ruolo antropico: gli scienziati

⁽³⁾ V. sul punto, T. Pievani, *La natura è più grande di noi*, Milano, 2022, p.10.

⁽⁴⁾ Risulta in via di estinzione a livello globale il 36% delle Dicotiledoni; il 17% delle Monocotiledoni; il 40% delle Gimnosperme (Conifere e altri gruppi); il 16% delle Pteridofite (Felci).

⁽⁵⁾ Si è registrato un calo del 60% del numero di vertebrati in tutto il mondo dal 1970, con le maggiori perdite nelle popolazioni di vertebrati che si verificano negli habitat di acqua dolce (83%). Ed è in via di estinzione a livello globale il 41% delle specie di Anfibi; il 13% delle specie di Uccelli; il 7% delle specie di Pesci ossei; il 25% delle specie di Mammiferi; il 19% delle specie di Rettili.

⁽⁶⁾ Dai dati del WWF emerge che il 75% dell'ambiente terrestre e circa il 66% dell'ambiente marino sono stati modificati in modo significativo; la metà della terra abitabile del mondo (circa 51 milioni di km quadrati) è stata convertita in agricoltura; il 77% dei terreni agricoli (circa 40 milioni di km quadrati) è utilizzato per il pascolo da bovini, ovini, caprini e altri animali; più di un terzo della superficie terrestre del mondo e quasi il 75% delle riserve di acqua dolce sono ora destinate alla produzione di colture o bestiame.

⁽⁷⁾ Diminuiscono le foreste intatte nelle quali non vengono rilevati impatti umani rilevanti, a causa di disboscamento industriale, espansione agricola e incendi; solo il 39% della superficie terrestre è ancora classificato come vegetazione primaria (cioè, non è mai stata gestita, bonificata o pascolata); l'estensione delle aree forestali rappresenta il 68,1% delle aree originariamente coperte da foreste; è andato perso l'87% delle zone umide dal 1700 ad oggi. Nella zona Artica le aree ricoperte da ghiacciai stanno diminuendo, lasciando spazio a zone acquitrinose e paludi (in aumento del 19%); mentre le foreste stanno sostituendo un *habitat* unico come la tundra, che si è ridotta del 91%.

⁽⁸⁾ Emily Elhacham, Liad Ben-Uri, Jonathan Grozovski, Yinon M. Bar-On e Ron Milo.

⁽⁹⁾ "Global human-made mass exceeds all living biomass", in *Nature* 588, 442-444 (2020) <https://doi.org/10.1038/s41586-020-3010-5>.

israeliani hanno infatti previsto che in mancanza di correttivi, come la riduzione del consumo di suolo e la transizione del sistema economico mondiale verso modelli circolari, la massa antropogenica continuerà a raddoppiare ogni venti anni, raggiungendo nel 2040 le tre teratonnellate, e peserà quindi il triplo della biomassa terrestre, se quest'ultima sarà adeguatamente conservata, o ancora di più, nell'ipotesi in cui nulla venga fatto per mantenerla in condizioni di stabilità.

Il composito quadro delle cause della perdita e dell'erosione della biodiversità proiettato nello scenario mondiale dagli studi di settore rivela agevolmente quel gioco di interconnessioni caratterizzato da reciproci condizionamenti genetici e funzionali, in positivo e in negativo, ricordato in apertura di questo lavoro. Il consumo di suolo¹⁰, cioè l'incremento della copertura artificiale del suolo, e l'inquinamento che ha alterato profondamente la stessa qualità del suolo e i cicli vitali fondamentali per il funzionamento globale dell'ecosistema, fungono da innesco rispetto a derive ambientali che coinvolgono la biodiversità e inducono fenomeni di *climate change*.

La crisi della biodiversità e quella climatica sono, a loro volta, collegate tra loro nel senso che la degenerazione dell'una potenzia quella dell'altra;

il miglioramento dello stato dell'una riverbera effetti benefici sulle condizioni dell'altra. È dato scientificamente conclamato che l'alterazione del clima a scala globale e locale ha prodotto attraverso siccità, inondazioni, incendi boschivi, significativi effetti sulla biodiversità, in termini di distribuzione delle specie e di mutamento dei cicli biologici; e che, a sua volta, la perdita di biodiversità è uno dei fattori alla base dei cambiamenti climatici. Viceversa, la presenza di *habitat* e di una biodiversità in buone condizioni qualitative e quantitative, zone umide, torbiere, ecosistemi costieri, foreste, pascoli, forestazione urbana, infrastrutture verdi, riduce le emissioni climalteranti e dunque limita e frena il surriscaldamento globale e il conseguente *climate change*.

La sinergia di questo intreccio corale di elementi si riflette poi con conseguenze importanti, in positivo e in negativo, sulla salute umana, nell'ottica del moderno paradigma del *One Health* che lega quest'ultima alla salute del pianeta¹¹.

Altri fattori incidono in maniera importante sulla perdita della biodiversità: il fenomeno crescente, incurante dei tentativi di matrice internazionale e unionale di arginarlo, dell'introduzione ad opera dell'uomo di specie vegetali o animali alloctone, cioè originarie di altre aree geografiche, alla cui

(¹⁰) La lotta al consumo di suolo è da lungo tempo al centro della politica ambientale internazionale e dell'Unione Europea nell'ottica dello sviluppo sostenibile, nella consapevolezza dell'ampia gamma di funzioni che il suolo svolge, vitali per gli ecosistemi e la biodiversità, pregiudicate dalla conversione di aree verdi e dalla conseguente impermeabilizzazione del loro strato superficiale o di parte di esso. La tutela del suolo forma oggetto specifico del *Target 15.3 land degradation neutrality* dell'Agenda 2030 dell'ONU, e gioca un ruolo importante per la realizzazione di più della metà dei suoi SDGs: *food security* (SDGs 2 and 6), *food safety and human health* (SDG 3), *urban development* (SDG 11) ed anche degli SDGs 1, 6, 12, 13, 14 e 15 che riguardano *reducing poverty, clean water, responsible production, land management, climate change e biodiversity preservation*. A sua volta, l'Unione Europea, a partire dal 2006, con l'approvazione della Strategia tematica UE per la protezione del suolo, ha sottolineato la necessità di porre in essere buone pratiche per ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo e, in particolare, della sua forma più evidente e irreversibile: l'impermeabilizzazione (*soil sealing*); la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse del 2011 ed il Settimo Programma di azione ambientale hanno posto l'obiettivo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere, in Europa, entro il 2050; e in funzione della realizzazione di questa ambiziosa finalità, la Commissione Europea nel 2012 ha redatto le linee guida in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo da definire dettagliatamente negli Stati membri; la stessa Commissione il 17 Novembre 2021 ha presentato al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, la Strategia dell'UE per il consumo di suolo per il 2030 "*Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima*", prospettandola come un elemento chiave per la realizzazione degli obiettivi della Strategia europea sulla biodiversità per il 2030, e del *Green Deal*. In Italia, viceversa, a fronte dei dati inquietanti sull'entità del consumo di suolo e sul suo costante aumento che ISPRA raccoglie e pubblica a cadenza annuale, non esiste ancora una legge nazionale sul consumo di suolo, ma si registra solo uno sterile susseguirsi di progetti di legge che immancabilmente si arenano sulle sponde del dibattito parlamentare.

(¹¹) Per un'analisi del tema condotta con la lente del giurista, v. il recente volume curato da L. Violini, *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Torino, Giappichelli, 2023, e, in particolare, il contributo di L. Del Corona e M. Della Malva, *Biodiversità e One Health*, *ivi*, p. 129.

azione, sotto forma di competizione per risorse limitate, predazione da parte della specie introdotta e diffusione di nuove malattie, si deve, ad esempio, un'ampia percentuale dei casi di estinzione di uccelli e mammiferi. Il prelievo venatorio e la pesca da troppo tempo condotti in maniera eccessiva e indiscriminata hanno, a loro volta, determinato un aggravamento di situazioni già a rischio per la degradazione degli habitat, a spese soprattutto di specie la cui carne è commestibile, tipicamente la selvaggina e il pesce, ma in Africa e Asia anche scimmie e scimpanzé, e quelle la cui pelle e le cui corna, tessuti e organi hanno un alto valore commerciale (tigri, elefanti, rinoceronti, balene): molti Report internazionali, UE e nazionali evidenziano che questo *trend* è in continua crescita¹².

Su questo scenario complesso si disegna dunque nettamente una teoria di circoli virtuosi e viziosi, che connotano non solo le relazioni tra le singole componenti della biodiversità dove la crisi dell'una è geneticamente e funzionalmente legata a quella dell'altra, e, a sua volta, il miglioramento delle condizioni dell'una genera effetti positivi sullo stato dell'altra; ma anche il rapporto che lega la biodiversità all'uomo. Qui i profili rispetto ai quali la biodiversità riveste un'incidenza positiva sulla vita umana sono gli stessi sui quali si riverberano le conseguenze negative legate alla perdita e all'erosione delle sue componenti; a sua volta l'azione dell'uomo è stata e continua ad essere la principale artefice della crisi della biodiversità ma, al contempo, scienza e diritto la indicano come l'unica a poter giocare un ruolo salvifico nel relativo superamento.

3.- *Gli effetti della biodiversità sulla nostra vita*

La scienza ha evidenziato, e il diritto da tempo ne ha preso atto, gli effetti benefici della biodiversità sulla nostra vita prospettando in parallelo le conseguenze negative legate alla sua perdita: ecologici, genetici, sociali, economici, scientifici, educativi, culturali, ricreativi, estetici.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (di seguito indicata con l'acronimo OMS), nel *Report Connecting Global Priorities: Biodiversity and Human Health*¹³ ha delineato in maniera incisiva le diverse sfaccettature del rapporto che lega, in positivo e in negativo, la biodiversità alla salute umana. Sotto il profilo del collegamento tra biodiversità, produzione alimentare e nutrizione, dove la diversità genetica all'interno della produzione agricola, dell'allevamento e dell'acquacoltura garantisce continui miglioramenti nella produzione alimentare, permette l'adattamento alle esigenze attuali e a quelle future, compresi i cambiamenti climatici¹⁴, e sostiene una corretta alimentazione; al contrario, la perdita di biodiversità negli ecosistemi agricoli aumenta la vulnerabilità e riduce la sostenibilità di molti sistemi di produzione con effetti negativi sulla salute umana¹⁵. Su questa linea si è posta anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, la quale nel *Report State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture* del 2019 evidenzia che la biodiversità è alla base di diete sane e nutrienti, oltre a migliorare i mezzi di sussistenza delle zone rurali e la produttività agricola: mentre il depauperamento della biodiversità rappresenta una minaccia per i sistemi alimentari,

(¹²) <https://www.isprambiente.gov.it/attivita/biodiversita>.

(¹³) Il Rapporto, alla cui redazione hanno contribuito numerosi *partners* ed oltre cento esperti di tutto il mondo, tra cui *Biodiversity International, COHAB Initiative, EcoHealth Alliance, Harvard School of Public Health, United Nations University, Wildlife Conservation Society's Health & Ecosystems*, è stato presentato al quattordicesimo Congresso Mondiale per la Sanità Pubblica, tenutosi nel 2015 a Kolkata, in India.

(¹⁴) Il Rapporto dell'OMS sollecita la Sanità Pubblica al controllo dei sistemi di produzione terrestri, marini e di acqua dolce soprattutto nei confronti delle popolazioni fortemente dipendenti da queste risorse, in particolare nei paesi a reddito basso e medio, ricordando come alcuni modelli alimentari, come ad esempio le diete caratterizzate da ristretti consumi di carne, possono ridurre il cambiamento climatico e le pressioni sulla biodiversità.

(¹⁵) Il testo del Report redatto dalla FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture è reperibile sul sito <https://www.fao.org/documents/card/en/c/ca3129en/>.

mettendo a repentaglio la nostra sicurezza e salubrità alimentare. Con riferimento alla diversità microbica e alle malattie non trasmissibili, dove l'interazione con gli agenti patogeni presenti nell'ambiente rappresenta una parte importante della sana manutenzione della nostra flora batterica, o comunità ecologica composta da microrganismi patogeni che condividono il nostro spazio corporeo, la maggior parte dei quali fornisce funzioni vitali per la sopravvivenza umana; al contrario, il contatto ridotto delle persone con l'ambiente naturale e la perdita di biodiversità possono ridurre la diversità batterica umana, portando a disfunzioni immunitarie e malattie¹⁶. La biodiversità nei confronti delle malattie infettive in alcuni contesti può fungere da fattore protettivo per prevenire o ridurre l'esposizione agli agenti infettivi, viceversa gli interventi umani che creano perdita di biodiversità e degrado degli ecosistemi, la deforestazione, il cambiamento dell'uso del suolo, l'agricoltura intensiva, i cambiamenti climatici ne amplificano il rischio di trasmissione.

L'OMS ha posto in risalto la stretta correlazione tra i cambiamenti causati dall'uomo alla biodiversità, in sinergia con quelli indotti a cascata sul clima, e le pandemie come il COVID-19: il disboscamento di molte aree vergini, l'Amazzonia e altre foreste pluviali nelle zone equatoriali per far posto ad allevamenti e piantagioni, che ha condotto alla perdita negli ultimi cento anni di tante foreste quante nei novemila anni precedenti, comportano infatti la drastica riduzione di *habitat* di animali amplificatori di virus come i pangolini, i pipistrelli e diverse specie di roditori, costretti a cercare cibo in zone abitate, un loro maggior con-

tatto con l'uomo e il conseguente aumento della possibilità di *spillover*, cioè il salto di specie dall'animale all'uomo di virus, e la trasmissione di malattie zoonotiche.

Il complesso di evidenze scientifiche raccolte e classificate dall'OMS ha indotto quest'ultimo a sollecitare i decisori pubblici alla creazione di strategie intersettoriali coerenti in grado di assicurare che le correlazioni tra biodiversità e salute vengano riconosciute, valorizzate e trattate nelle politiche di sanità pubblica e di conservazione, coinvolgendo nella relativa attuazione sia le comunità locali chiamate a cooperare e coordinare le proprie esigenze alle risposte offerte dai responsabili politici, economici e sociali, sia tutte le istituzioni competenti in materia di programmi ambientali e piani nazionali di biodiversità, attraverso approcci integrativi e interdisciplinari.

Lo studio condotto da un *team* di ricercatori italiani¹⁷ in trentanove siti collocati sul nostro territorio, tra montagna, collina e parchi urbani, i cui risultati sono stati recentemente pubblicati sull'*International Journal of Environmental Research and Public Health*, ha individuato e misurato gli effetti benefici in termini di riduzione significativa dei sintomi associati a sindromi ansiose che derivano dall'esposizione a composti organici volatili di origine biogenica (BOVOC), in particolare i monoterpeni -e soprattutto α -pinene-, componenti profumati degli oli essenziali emessi dalle piante, identificando non solo le relative soglie di esposizione, ma anche la correlazione con la quantità di monoterpeni inalati¹⁸.

D'altro canto è nota la prassi di prescrivere come terapia da seguire in risposta al tecno-stress che

⁽¹⁶⁾ Per questo occorre colmare il divario tra ecologia e medicina/immunologia, cominciando a considerare anche la diversità microbica nelle strategie di conservazione della salute pubblica.

⁽¹⁷⁾ Ricercatori dell'Istituto per la Bioeconomia del Consiglio Nazionale delle Ricerche, del Club Alpino Italiano, insieme alle Università di Parma e Firenze, all'Azienda unità sanitaria locale di Reggio Emilia, e con il sostegno del Centro di riferimento regionale per la fitoterapia. L'organizzazione della ricerca è stata particolarmente articolata, ed ha coinvolto centinaia di partecipanti in sessioni standardizzate, che hanno combinato sessioni di terapia forestale condotte da psicologi professionisti con tecniche avanzate di statistica clinica, giungendo a dimostrare con criteri oggettivi che in certe condizioni l'aria della foresta sia davvero terapeutica. Questi studi saranno oggetto di ulteriori approfondimenti, legati sia alla verifica dell'efficacia del tipo di vegetazione, della durata e frequenza della esposizione, delle componenti psicologiche e mediche. In ordine a questo lavoro di ricerca: <https://www.cnr.it/it/comunicato-stampa/11697/l-aria-della-foresta-dimin>

⁽¹⁸⁾ I risultati hanno mostrato che, oltrepassata una data soglia minima di concentrazione di monoterpeni totali o anche del solo α -pinene, i sintomi di ansia diminuiscono a prescindere da tutti gli altri parametri sia ambientali che individuali.

fin dagli anni Ottanta caratterizza il *modus vivendi* della società giapponese, lo *Shinrin-Yoku*¹⁹, o Bagno nella foresta, seguita per la prima volta dai medici in Giappone a partire dagli anni novanta del secolo scorso, alla luce dei consolidati studi scientifici del *Center for Environment, Health and Field Sciences* della Chiba University, ormai riconosciuti dall'intera comunità scientifica internazionale. Questi ultimi hanno dimostrato i suoi effetti benefici sulla minore incidenza di allergie, di disturbi autoimmuni, sul miglioramento delle funzioni cardiovascolari, degli indici emodinamici, neuroendocrini, metabolici e ossidativi, nonché dei processi mentali e del benessere psichico, sulla qualità del sonno, sull'umore, sulla capacità di concentrazione e sull'attenuazione dei livelli di stress sul corpo che possono indurre disturbi di ansia, depressione, insonnia influenzando negativamente la pressione sanguigna, la tensione muscolare e la risposta immunologica. La conoscenza e l'adozione dello *Shinrin-Yoku* si è poi diffusa in altri contesti con la denominazione di *Forest Bathing*: in questa direzione nel Regno Unito, in particolare in Scozia, i medici consigliano ai pazienti di seguire un programma di riconnessione alla natura, denominato *Nature Prescriptions*, nato dalla collaborazione tra il *National Health Service* scozzese e la *Royal Society for the Protection of Birds* come strumento di supporto per la cura del diabete o di altre patologie²⁰. Dunque, l'ecophilia non come credenza animistica o mera alchimia ma come terapia medica, acquisita sulla base di metodi scientifici, per curare o prevenire le conseguenze negative

che le condizioni della vita moderna producono sulle persone.

Nell'ambito dei *benefits* che la biodiversità eroga all'uomo, la sua correlazione con l'economia è stata ben evidenziata nel *Report Biodiversity: Finance and the Economic and Business Case for Action* elaborato nel 2019 dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)²¹ dove si dà atto che la metà del PIL mondiale dipende dalla natura e dai servizi che la stessa fornisce, dai quali sono fortemente dipendenti tre dei settori economici più importanti, edilizia, agricoltura, settore alimentare e delle bevande, e, al contempo, sono stimati in termini di incidenza economica il degrado e la perdita di biodiversità. A sua volta, nel 2015, Il Forum economico mondiale ha evidenziato in che termini il fenomeno della perdita di biodiversità, in sinergia con i cambiamenti climatici, può accrescere il rischio di mutamenti irreversibili e minare lo sviluppo economico e la resilienza delle nostre società di fronte a nuove sfide, ed ha inserito "la perdita della biodiversità e il collasso degli ecosistemi" nell'elenco dei dieci principali rischi globali.

La stessa Commissione Europea ha addotto tra le motivazioni a sostegno delle sue più recenti misure a tutela della biodiversità giustificazioni economiche che definisce ineludibili²², tali da riconoscere agli investimenti nella protezione e nel ripristino della natura un ruolo cruciale tra le politiche di risanamento del bilancio per la ripresa economica dell'Europa dalla crisi pandemica, in quanto essi offrono moltiplicatori economici elevati, non solo come offerta di lavoro *green* ma

(¹⁹) Il termine *Shinrin-yoku* è stato coniato nel 1982, da Akiyama Tomohide, all'epoca Ministro dell'Agricoltura, delle foreste e della pesca, il quale riteneva che i giapponesi avessero necessità di immergersi nella natura per ritrovare la salute.

(²⁰) Il programma è strutturato secondo un calendario mensile e una lista di attività da seguire in base alla stagione, condotte sotto la guida di una *Trained Dose of Nature Guide* specificamente formata: ad esempio, in gennaio si può partecipare a una sessione di *birdwatching*, a marzo costruire un nido per gli uccelli, a giugno ascoltare il proprio suono della natura preferito, a ottobre osservare la migrazione delle balene e a dicembre andare a raccogliere i licheni: <https://www.doseofnature.org.uk/doseofnatureprescriptions>.

(²¹) Il Report ha stimato che dal 1997 al 2011 i cambiamenti nella copertura del suolo abbiano causato perdite pari a 3 500-18 500 miliardi di EUR l'anno in servizi ecosistemici a livello mondiale e che il degrado del suolo sia costato 5 500-10 500 miliardi di EUR l'anno: precisando che, la perdita di biodiversità che ne deriva riduce le rese agricole e le catture ittiche, aumenta le perdite economiche dovute alle inondazioni e altre catastrofi, e ci priva di potenziali nuove fonti di medicinali.

(²²) In questi termini si esprime la Commissione Europea nella sua Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 *Ripartire la natura nella nostra vita*, del 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final

anche in termini di benefici diretti a molti²³ settori dell'economia, e di limitazione delle perdite derivanti da emergenze ambientali legate alla mancata protezione di peculiari *habitat*²⁴.

4.- Gli standard di valutazione scientifica e sistematica dei benefici e delle criticità legate alla biodiversità

La gamma di servizi ecosistemici legati alla biodiversità è stata ampiamente esplorata fino ad essere sistematizzata in una classificazione che li articola in servizi ecosistemici di approvvigionamento (*provisioning services*), i quali descrivono la produttività materiale degli ecosistemi che si traduce nel fornire le condizioni utili alla produzione di cibo sia per gli *habitat* naturali che per gli ecosistemi agricoli gestiti dall'uomo; servizi ecosistemici di regolamentazione (*regulating services*) grazie ai quali gli ecosistemi agiscono da regolatori, controllando la qualità dell'aria e del suolo, o fornendo il controllo delle alluvioni e delle malattie²⁵; servizi ecosistemici per l'*habitat* o di sostegno (*habitat or supporting services*) che supportano la maggior parte degli altri servizi, dove gli ecosistemi forniscono lo spazio vitale e mantengono la varietà delle diverse fonti di cibo essen-

ziali a piante ed animali²⁶; servizi ecosistemici culturali (*cultural services*) riferiti ai benefici non materiali che gli esseri umani ricavano dal contatto con gli ecosistemi, inclusi i benefici estetici, spirituali e psicologici²⁷. Ma l'ampiezza del relativo contenuto è elastica nel senso che può ulteriormente dilatarsi in funzione della individuazione di nuove forme di biodiversità al momento sconosciute, o di più sofisticate forme di utilizzo di quelle già conosciute.

Lo studio dei servizi ecosistemici si è spinto fino all'elaborazione ad opera dell'Estimo ambientale e dell'economia di modelli utili per la relativa valutazione economica e funzionali alla costruzione di sistemi di pagamento a fronte della loro erogazione, recepiti dal legislatore che li adotta come strumenti incentivanti l'uso sostenibile delle risorse utilizzate per l'esercizio di attività economiche. Ne costituisce esempio significativo l'attenzione riservata dal d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, *Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali* (art. 7, comma 8) alla promozione ad opera delle Regioni di sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici ed ambientali (PSE) generati dalle attività di gestione forestale sostenibile e dall'assunzione di specifici impegni silvo-ambientali, con un rinvio per l'individuazione dei criteri di definizione degli stessi all'articolo 70 della legge 28 dicembre

(²³)Tra i quali la Commissione ricorda l'industria dei prodotti ittici i cui utili annuali potrebbero beneficiare di un incremento di oltre 49 miliardi di euro grazie alla conservazione degli *stock* marini.

(²⁴) La protezione di peculiari *habitat* come le zone umide costiere, comporta la riduzione dei danni causati dalle inondazioni, e dunque consente di evitare perdite per circa 50 miliardi di euro all'anno all'industria delle assicurazioni.

(²⁵) Essi comprendono: il controllo del clima locale e della qualità dell'aria; il sequestro e l'accumulo del carbonio atmosferico; il contenimento degli eventi estremi, nel senso che sia gli ecosistemi sia gli organismi viventi creano un effetto tampone contro eventi naturali come alluvioni, tempeste e frane; la purificazione delle acque reflue, dove i microrganismi presenti nel suolo e nelle zone umide degradano sia le sostanze di rifiuto animali e vegetali sia vari tipi di sostanze inquinanti; la prevenzione dell'erosione del suolo che rappresenta un fattore chiave nel processo di degradazione del territorio e di desertificazione e il mantenimento della fertilità dei suoli medesimi; l'impollinazione animale dalla quale dipendono circa 87 delle 115 principali varietà di coltivazioni mondiali comprese alcune varietà importanti dal punto di vista economico come cacao e caffè; il controllo biologico delle parassitosi e delle malattie veicolate da vettori.

(²⁶) Ad essi sono riconducibili: gli *habitat* per le specie, che offrono tutto ciò di cui una pianta o un animale ha bisogno per sopravvivere, tenendo conto anche del fatto che le specie migratorie necessitano di *habitat* specifici lungo le loro rotte di migrazione, e mantengono la diversità e variabilità genetica, che fornisce le basi sia per cultivar localmente ben adattate sia per il pool genico utile allo sviluppo di nuove coltivazioni e razze di bestiame.

(²⁷) Con riferimento allo svago e alla conservazione della salute psico fisica legati alla fruizione di paesaggi naturali ed aree verdi urbane; all'apprezzamento estetico ed ispirazione per cultura, arte e design suscitati dall'ambiente naturale e dalla sua conoscenza; ai considerevoli benefici economici legati al turismo naturalistico che rappresenta una fonte vitale di reddito per molti paesi; e al ruolo giocato dalla natura come "*sense of place*", esperienza spirituale e percezione del luogo, elemento comune a tutte le principali religioni, e al tempo, elemento che rafforza l'identità locale e il senso di appartenenza.

2015, n. 221²⁸.

A sua volta, la consapevolezza della criticità in cui versa lo stato di conservazione della biodiversità in tutto il mondo e delle ripercussioni dalla stessa indotte sulle altre componenti dell'ambiente, sull'economia e sulla salute umana, ha ispirato la ricerca di criteri scientifici univoci e condivisi, idonei a consentire di misurare in modo omogeneo a livello mondiale lo stato di rischio degli ecosistemi, funzionale alla individuazione e alla implementazione di strumenti in grado di arginarne il degrado.

In questa direzione, è stata redatta dalla *Species Survival Commission dell'International Union for Conservation of Nature* (IUCN)²⁹, la quale provvede anche al suo costante aggiornamento periodico, la *Red List of Threatened Species*³⁰, il più completo inventario del rischio di estinzione delle specie a livello globale, basato su criteri quantitativi e scientificamente rigorosi applicabili a tutte le specie viventi a eccezione dei microorganismi. Tali criteri rappresentano lo *standard* internazionale per la valutazione del rischio di estinzione di specie e sottospecie a livello globale, con l'individuazione di correttivi in funzione delle ipotesi in

cui la popolazione valutata presente nella regione considerata configuri un *sink*, cioè, riceva individui che immigrano da una popolazione esterna, detta *source*³¹. Con riferimento al territorio europeo, l'*International Union for Conservation of Nature* ha creato una *Red List* delle specie minacciate in Europa che comprende 1677 specie europee a rischio di estinzione³², oltre a specie già estinte³³ e in funzione della stessa ha sollecitato interventi di tutela e conservazione delle specie a rischio. Per valutare in modo sistematico il grado di minaccia dei suoi ecosistemi l'Italia ha, a sua volta, predisposto la Lista Rossa degli ecosistemi, elaborata dal Ministero della Transizione Ecologica (ora denominato Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica) e dal Comitato per il Capitale Naturale, sulla base dei criteri internazionali dettati dall'IUCN, e differenziata in funzione delle cinque Ecoregioni, nelle quali è stato suddiviso il territorio nazionale, Alpina, Padana, Appenninica, Tirrenica e Adriatica, all'interno delle quali sono state integrate le conoscenze locali su pressioni e condizioni critiche per gli ecosistemi: da tale Lista emerge che su ottantacinque tipologie di ecosistemi italia-

(²⁸) Sul punto v. D. Pettenella, G. Bottaro, *I pagamenti per i servizi ecosistemici*, in N. Ferrucci (a cura di) *Commentario al Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 241.

(²⁹) L'*International Union for Conservation of Nature* (IUCN) è stata fondata nel 1948 con lo scopo di "influenzare, incoraggiare e assistere le società in tutto il mondo a conservare l'integrità e diversità della natura e di assicurare che ogni utilizzo delle risorse naturali sia equo e ecologicamente sostenibile". La IUCN conta oggi oltre 1000 membri tra stati, agenzie governative, agenzie non governative e organizzazioni internazionali: in Italia ne fanno parte la Direzione per la Protezione della Natura del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, le principali organizzazioni non governative per la protezione dell'ambiente, enti di ricerca e alcune aree protette. Alla IUCN è affiliata una rete di oltre diecimila ricercatori che contribuiscono come volontari alle attività scientifiche e di conservazione.

(³⁰) Consultabile sul sito <http://www.iucnredlist.org>.

(³¹) Nel caso in cui la popolazione valutata (in questo caso quella nazionale) non abbia scambi con altre popolazioni al di fuori della regione considerata, la valutazione basata sui criteri globali è corretta; se invece la popolazione è un *sink* (vale a dire, riceve individui che immigrano da una popolazione esterna, *source*) la valutazione potrebbe essere troppo pessimista o troppo ottimista. Nel caso in cui la popolazione *source* sia stabile, infatti, la popolazione nazionale continuerà a ricevere l'apporto di individui dall'esterno, e il suo rischio di estinzione effettivo sarà più basso di quello stimato in base ai criteri. Se al contrario anche la popolazione *source* è in declino, è possibile che in futuro non apporterà più individui alla popolazione nazionale. In questo caso il rischio di estinzione effettivo della popolazione nazionale sarà più alto di quello stimato in base ai criteri.

(³²) In particolare, le più minacciate sono lumache, vongole e pesci; oltre metà degli alberi endemici europei, tra cui l'ippocastano, l'*Heberdenia excelsa* e il sorbo, sono minacciati e circa un quinto di anfibi e rettili sono in pericolo. Tra i mammiferi maggiormente a rischio in Europa ci sono la volpe artica, il visone europeo, la foca monaca del Mediterraneo, la balena franca nordatlantica e l'orso polare. Anche gli impollinatori sono in declino: una su dieci specie di api e farfalle è a rischio d'estinzione.

(³³) In Europa si sono estinte 36 specie, inclusi molti pesci d'acqua dolce, diverse specie di *Coregonus* (un tipo di salmone), il mollusco d'acqua dolce *Graecoanatolica macedonica* (si tratta di una piccola lumaca endemica del Lago Dojran che si trova tra la Grecia e la Macedonia del Nord) e il fiore *Viola Cryana*. Tra i mammiferi, l'uro (un grande bovino selvatico) e il prolago sardo (simile al coniglio) si sono estinti rispettivamente nel XVII e XVIII Secolo.

ni, ventinove risultano ad alto rischio, prevalentemente quelli legati agli ambienti umidi, alla fascia costiera e alle pianure interessate da agricoltura e zootecnia intensiva.

5.- *L'affannosa corsa del diritto verso la protezione della biodiversità tra defaillances e rinnovate spinte propulsive*

La cronistoria del diritto della biodiversità parte da lontano, dalla già sopra ricordata Convenzione sulla diversità biologica del 1992, la quale, tra luci e ombre, ha avuto il merito di aver formalizzato la presa d'atto del problema e predisposto un embrionale strumentario per la relativa soluzione. Quel percorso si è poi dipanato in un lungo dialogo costante tra il diritto internazionale e il diritto dell'Unione Europea, sullo sfondo della tendenziale convergenza di pensiero attorno al ruolo strategico della biodiversità, alla gravità delle conseguenze che derivano dalle condizioni negative nella quali la stessa versa (da decenni), all'urgenza, ormai trentennale, della adozione di misure correttive, in un alternarsi di scambio di ruoli proattivo e reattivo nella individuazione degli strumenti utili a centrare gli obiettivi, e in un susseguirsi di interventi dei quali il successivo prende le mosse dalla constatazione del fallimento del precedente nel raggiungimento delle sue finalità.

L'impostazione di fondo nel tempo si è sviluppata rispetto a quella originaria cristallizzata nella CDB, evolvendosi nella consapevolezza, più di recente acquisita, della imprescindibilità di una visione sincretica che leghi l'approccio al tema della biodiversità a quello relativo al *climate change*, sul presupposto che, come ci ricorda l'*European Environment Agency* "the challenges in both areas are symptoms of the same problem: our unsustainable production and consumption"³⁴. In questa direzione si inizia ad operare funziona-

lizzando le misure di protezione della biodiversità anche al superamento delle cause e delle conseguenze dei cambiamenti climatici; auspicando una più intensa sinergia tra la *Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change* e la *Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*, le quali fino ad oggi hanno operato in modo sostanzialmente indipendente l'una dall'altra³⁵; modulando infine interventi mirati a frenare il consumo di suolo come uno degli strumenti chiave per superare le criticità della natura e del clima.

Quali i risultati ottenuti? Sul piano internazionale si registra in epoca post CDB un reiterato susseguirsi di dichiarazioni di intenti accompagnato da una lunga teoria di piani strategici varati dalle sue cicliche Conferenze delle Parti e finalizzati a realizzare i suoi tre obiettivi principali, cioè conservazione, uso sostenibile, equa e giusta condivisione dei benefici derivanti dalle risorse genetiche.

Ma la lettura di questa fuga di piani rivela una teoria di sostanziali, parziali o totali, fallimenti dove ogni nuovo piano si apre con la presa d'atto del mancato raggiungimento da parte del precedente degli obiettivi prefissati che vengono nuovamente riproposti, con qualche variazione su tema, spostando più avanti l'arco temporale previsto per la loro realizzazione. E così sfilano davanti ai nostri occhi il Piano Strategico 2002-2010, con il quale le Parti della Convenzione si erano impegnate a raggiungere gli obiettivi della CDB entro il 2010; al quale ha fatto seguito il Piano strategico per la biodiversità per il 2011-2020 adottato a Nagoya dalla 10° Conferenza delle Parti nel 2010, il quale dà atto del fallimento del precedente piano del 2002 e propone a sua volta, venti traguardi da realizzare entro il 2015 o il 2020, i c.d. "Aichi Biodiversity Targets", che fanno capo a cinque obiettivi strategici, gli *Strategic Goals*.

La mancata, o non compiuta, realizzazione di

⁽³⁴⁾ *European Environment Agency, Climate, nature and people: a shared future for our planet*, 16 Dicembre 2022, <https://www.eea.europa.eu/articles/climate-nature-and-people-a>.

⁽³⁵⁾ Claire Brader, COP15: *Global biodiversity framework*, <https://lordslibrary.parliament.uk/cop15-global-biodiversity-framework/#heading-1>, January 2023; <https://unric.org/en/cop15-cop27-why-two-cops-2/>.

questi ultimi, della quale ha, a sua volta, dato atto il *Global Biodiversity Outlook (Gbo-5)*, pubblicato alla fine del 2020, ha portato alla creazione di un *Open Ended Working Group* (indicato con l'acronimo OEWG) con l'incarico di predisporre le linee di un nuovo accordo globale per arrestare e invertire il declino della biodiversità, il *Global Biodiversity Framework* post 2020, ispirato ad una semplificazione formale e sostanziale nella delineazione di un numero limitato di obiettivi e di traguardi, corredati da indicatori per misurarne i progressi espliciti, ambiziosi, realistici e circoscritti nel tempo. Il testo definitivo del nuovo accordo, denominato *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, approvato a Montreal (Canada) dal quindicesimo meeting della *Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (COP 15)* nel Dicembre 2022, segue le orme dei suoi precedenti nella articolazione in obiettivi finali e traguardi intermedi, dei quali individua la deadline rispettivamente al 2050 per i primi e al 2030 per i secondi, da realizzare attraverso la trasformazione dei modelli economici, sociali e finanziari ed una attenzione particolare riservata alla conservazione della biodiversità nei Paesi in via di sviluppo anche attraverso la previsione di cospicui aiuti annuali³⁶.

Sulla enucleazione degli obiettivi finali niente di sostanzialmente nuovo: riduzione delle minacce alla biodiversità; utilizzo sostenibile di quest'ultima; valorizzazione e conservazione dei benefici che la stessa offre alle persone; condivisione equa dei benefici, economici e non, derivanti dalle risorse genetiche, che includa anche le popolazioni indigene; implementazione e accessibilità per tutte le Parti agli strumenti necessari all'attuazione dell'accordo, inclusi quelli finanziari, tecnici, scientifici, tecnologici. La realizzazione dei *Goals* è condizionata dalla capacità delle Parti di rag-

giungere entro il 2030 i ventitré specifici *Targets*, tra i quali è interessante evidenziare quello relativo alla riduzione degli incentivi dannosi per la biodiversità di almeno cinquecento miliardi di dollari all'anno, con correlata destinazione di quei fondi alla protezione e al ripristino della natura; così come la sollecitazione ad adottare strumenti di pianificazione efficaci nella gestione e uso dei territori soggetti a tutela. Questa opzione pianificatoria come strumento di tutela della biodiversità sollecita un breve inciso inerente da un lato alla meritevolezza del nostro già citato *Testo Unico* in materia di foreste e filiere forestali del 2018, che l'ha adottata ed ha coniato una articolata disciplina che guida la pianificazione forestale mirata a realizzare la gestione forestale sostenibile del bosco come elemento e contenitore di biodiversità; dall'altro, alle esternazioni critiche della Commissione Europea nei confronti degli Stati membri, che identifica nella reticenza di questi ultimi ad adottare adeguati piani di gestione delle aree Natura 2000 una delle principali cause degli insuccessi registrati nel perseguimento dei suoi obiettivi.

Riportando l'attenzione sul *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, due dei suoi *Targets* sono particolarmente in linea con i più recenti approdi della politica dell'UE sulla biodiversità: l'uno relativo all'integrazione dei valori della biodiversità nei processi produttivi, anche attraverso lo sviluppo di pratiche agro-ecologiche e l'intensificazione sostenibile; l'altro inerente alla trasformazione del 30% delle aree marine e del 30% di quelle terrestri in area protetta o sottoposta ad altre modalità efficaci di tutela. Queste indicazioni condivise sugli strumenti da adottare potranno agevolare la relativa implementazione? In questa direzione un ulteriore interessante scenario si è in questi giorni positivamente aperto sul

⁽³⁶⁾ *The Guardian* ha dato atto delle diverse reazioni suscitate da questa previsione, dove è stata accolta positivamente come un significativo cambio di paradigma dai rappresentanti dell'*International Indigenous Forum on Biodiversity (IIFB)*; mentre è stata duramente criticata dai rappresentanti dei Paesi africani, i quali chiedevano finanziamenti maggiori per la conservazione della biodiversità nei loro territori, ed hanno stigmatizzato la mancata creazione di un nuovo fondo per la biodiversità separato da quello esistente del quale Cina, Brasile, Indonesia, India e Messico sono i principali fruitori: <https://www.theguardian.com/environment/2022/dec/19/we-didnt-accept-it-drc-minister-laments-forcing-through-of-cop15-deal-aoe>.

piano internazionale a chiusura di un interminabile susseguirsi di trattative, sull'onda delle forti sollecitazioni provenienti dal mondo scientifico e grazie alla forte spinta propulsiva esercitata dalla *World Economic Forum's Ocean Action Agenda*: gli Stati membri dell'ONU hanno infatti siglato a New York il 3 marzo 2023 l'*High Seas Treaty*, un accordo che si prefigge l'obiettivo di assicurare oggi e in una prospettiva a lungo termine anche attraverso ulteriori forme di cooperazione e coordinamento internazionale, la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina delle *High Seas*, cioè di quelle zone di oceano che si trovano ad oltre le duecento miglia dalla costa, dunque al di delle acque territoriali nazionali, e delle quali fino ad oggi solo l'uno per cento beneficiava di tutela giuridica come oggetto di protocolli di protezione³⁷.

Si tratta di un traguardo importante per due ordini di motivi: come segno tangibile di una rinnovata sensibilità che la politica ambientale internazionale va manifestando verso la biodiversità marina e la complessa gamma di servizi ecosistemici che la stessa eroga all'uomo, per troppo tempo relegata in posizione ancillare nel mosaico generale della biodiversità destinataria di misure di protezione; in secondo luogo perché il Trattato segna una sorta di illuminata chiusura del cerchio delle dimensioni territoriali delle misure di protezione che si dilatano fino a coprire gli *High Seas*, che rappresentano il sessanta per cento degli oceani del pianeta e quasi il cinquanta per cento della superficie terrestre, consentendo di realizzare in modo compiuto e completo l'obiettivo 30x30 condiviso in sede ONU nel dicembre 2022, e formalizzato nel *Kunming-Montreal Global Biodiversity*

Framework, ovvero, come sopra ricordato, di proteggere il 30% delle aree marine entro il 2030. Spostandoci sul versante dell'Unione Europea indubbio merito va riconosciuto alla antesignana presa d'atto, in epoca "non sospetta", con la Direttiva Uccelli del 1972³⁸, del "problema" dello stato della biodiversità sul territorio europeo, sia pure originariamente limitata a determinate specie di uccelli migratori, della sua portata transnazionale e della imprescindibilità di soluzioni la cui applicazione travalichi i confini amministrativi dei singoli Stati membri.

Così come lungimirante è stata nella sua concezione, meno nella relativa attuazione, la creazione ad opera della Direttiva Habitat³⁹, di una "rete ecologica" che si dipana lungo l'intero territorio dell'Unione composta da *habitat* e da specie animali e vegetali che richiedono una speciale protezione, con una particolare attenzione a quelli c.d. "prioritari", articolata in zone di protezione speciale (ZPS) e zone speciali di conservazione (ZSC). La costruzione della Rete Natura 2000 è condotta secondo le linee direttrici delle due citate direttive che ne costituiscono la base giuridica, e dei relativi Allegati che individuano sia le tipologie di *habitat* e di specie da proteggere attraverso l'inserimento all'interno della Rete delle aree nelle quali sono collocati, sia i criteri che i singoli Stati, coinvolti attivamente nella sua realizzazione attraverso un dialogo a più fasi con la Commissione Europea, sono chiamati a seguire nella identificazione di tali aree, guidati da indicazioni di supporto offerte dalla Commissione Europea per le zone speciale di conservazione (ZSC)⁴⁰ e da manuali di interpretazione redatti dal *BirdLife International*⁴¹ per le zone di protezione speciale (ZPS), oltre

(³⁷) Per qualche commento a caldo sul nuovo Trattato, v. <https://www.weforum.org/agenda/2023/03/a-seamark-deal-for-the-global-ocean-why-the-high-seas-treaty-matters/>; <https://iucn.org/iucn-statement/202303/iucn-statement-high-seas-treaty>; <https://www.high-seasalliance.org/treaty-negotiations/>; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1382.

(³⁸) La Direttiva 79/409 CEE del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, del 2 aprile 1979, è stata più volte modificata fino alla relativa versione codificata del 2009: v. Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (versione codificata).

(³⁹) Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, anch'essa più volte modificata.

(⁴⁰) Comunicazione della Commissione, *Gestione dei siti Natura 2000 - Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)*, del 21 Novembre 2018, C (2018) 7621 final.

che, per l'Italia, dalle guide all'attuazione delle direttive predisposte da ISPRA in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente. Il quadro della protezione della biodiversità all'interno della Rete si completa con la previsione del supporto di una procedura di valutazione ambientale *ad hoc*, la Valutazione di incidenza ambientale (VInCA): ad essa gli Stati devono sottoporre obbligatoriamente piani, progetti, programmi portatori di incidenza significativa e misurabile sullo stato di conservazione soddisfacente degli *habitat* e delle specie presenti all'interno delle aree Natura 2000, e, in linea con l'interpretazione estensiva della Commissione e della Corte di Giustizia, nelle zone destinate ad entrare a far parte della Rete medesima (SIC e pSIC).

La creazione della Rete Natura 2000 non è stata però in grado di arginare la perdita di biodiversità e la distruzione degli *habitat* sul territorio europeo: questa constatazione emerge a tutto tondo dal bilancio negativo condotto dai Reports sullo stato e sulle tendenze di conservazione degli *habitat* e delle specie tutelati dalle Direttive di riferimento, Uccelli e Habitat, presentati nel corso del tempo dagli Stati membri, soggetti alla valutazione tecnica dell'*European Environment Agency*, e formalizzati dalla Commissione Europea nella Comunicazione che ogni sei anni è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti nell'attuazione delle due direttive. L'ultima Comunicazione della Commissione, presentata nel 2020 e relativa al periodo 2013-2018, ha evidenziato a chiari termini l'incapacità dell'Unione Europea di arginare il declino dei tipi di *habitat* e specie protetti in termini di conservazione; di frenare le principali pressioni relative allo

sfruttamento del suolo e delle risorse idriche che hanno provocato il degrado della natura che tuttora persistono, con il risultato di un notevole ritardo nel conseguimento dell'obiettivo per il 2020 di arrestare e invertire in misura quantificabile il deterioramento dello stato delle specie e degli *habitat*. In particolare la Commissione ha segnalato che la creazione di una rete di aree protette pienamente funzionale è ancora incompleta, soprattutto nell'ambiente marino; per molti dei siti devono ancora essere istituite le misure di conservazione necessarie, basate su obiettivi di conservazione chiaramente definiti; gli investimenti da realizzare nella natura, anche per quanto concerne interventi di ripristino all'interno e al di là della rete di zone protette, non si sono concretizzati; le esigenze di protezione della biodiversità non sono state sufficientemente integrate nelle principali politiche sull'uso del suolo e delle acque al fine di superare le pressioni negative che possono derivare da settori quali agricoltura e silvicoltura; infine, per molti siti marini di Natura 2000 devono ancora essere concordate e poste in essere misure di gestione della pesca. In quest'ottica la Commissione paventa l'ulteriore crescente minaccia legata ai cambiamenti climatici, con previsioni di un forte aggravamento delle pressioni e degli effetti diretti e indiretti su specie e *habitat*, derivanti, ad esempio, da cambiamenti nell'uso del suolo e nell'ubicazione e qualità degli *habitat*⁴².

L'idea di tutelare la biodiversità attraverso il ricorso al meccanismo della rete ecologica, è stata estesa dall'Unione Europea oltre i confini tracciati dalle direttive Uccelli ed Habitat, e dunque delle aree protette incardinate nella Rete Natura 2000,

⁽⁴¹⁾ In assenza di criteri omogenei all'interno della Direttiva Uccelli per l'individuazione dei siti, la Commissione ha a suo tempo richiesto all'*International Council for Bird Preservation* (oggi *BirdLife International*) un'analisi della distribuzione dei siti importanti per la tutela delle specie di uccelli presenti nel territorio dell'Unione, includendo specificamente le specie di cui all'Allegato I della stessa direttiva. Lo studio ha prodotto, nel 1989, l'inventario europeo IBA (*Important Bird Areas*), il primo a livello mondiale, che è stato successivamente aggiornato e ampliato e costituisce tuttora il punto di riferimento per la designazione delle zone di protezione speciale.

⁽⁴²⁾ I progressi nell'attuazione di entrambe le direttive negli ultimi sei anni, in termini di ampliamento significativo della rete Natura 2000 e di aumento dei siti dotati di piani di gestione, non sono stati sufficienti per migliorare lo stato della conservazione. Alcuni successi conseguiti negli Stati membri mostrano i risultati che si possono ottenere grazie a un'azione mirata, spesso sostenuta da iniziative in base al programma UE LIFE o da programmi agroambientali dedicati nel quadro della politica agricola comune, ma tali risultati positivi, tuttavia, non sono stati ancora raggiunti su una scala sufficientemente ampia.

da una illuminata Strategia, redatta dalla Commissione Europea nel 2013, che ha intercettato i messaggi forti del mondo scientifico sul ruolo determinante che nell'ottica della protezione della biodiversità, e della connessa attenuazione e adattamento ai cambiamenti climatici, rivestono la creazione ed il potenziamento dei corridoi ecologici e delle infrastrutture verdi anche nei contesti urbani oltre che in quelli rurali. Alla luce della *Strategia sulle infrastrutture verdi*⁴³ queste ultime sono definite come reti di aree naturali e seminaturali pianificate a livello strategico con altri elementi ambientali, progettate e gestite in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici, delle quali fanno parte gli spazi verdi, o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici, e altri elementi fisici in aree marine o sulla terraferma, incluse le aree costiere. Nell'ottica della Strategia la Rete Natura 2000 rappresenta indubbiamente la struttura portante delle infrastrutture verdi, ma non esaurisce queste ultime che includono spazi naturali e seminaturali al di fuori della stessa, come parchi, giardini privati, siepi, fasce tampone vegetate lungo i fiumi o paesaggi rurali ricchi di strutture con determinate caratteristiche e pratiche, ed elementi artificiali come giardini pensili, muri verdi, oppure ponti ecologici e scale di risalita per pesci. Quattro i suoi assi di intervento prioritari: promuovere le infrastrutture verdi nelle politiche fondamentali; migliorare le informazioni, consolidare la base di conoscenze e incentivare l'innovazione; migliorare l'accesso ai finanziamenti; contribuire allo sviluppo di progetti di infrastrutture verdi a livello di Unione Europea. La Strategia ha dunque gettato le basi per il perfezionamento di nuovi strumenti di tutela, attinenti soprattutto, ma non solo, alla forestazione urbana, e recepiti, a titolo esemplificativo, con riferi-

mento al paesaggio urbano e periurbano, dalla coeva legge italiana n. 10 del 2013, *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*.

La tutela della biodiversità nell'ambito della *Strategia sulle infrastrutture verdi* giostra attorno al principio, accolto, come abbiamo sopra visto, anche dai più recenti approdi del diritto internazionale, di una consapevole e costante integrazione della esigenza di protezione e miglioramento della natura nella pianificazione e nello sviluppo territoriali, dove le *nature based solutions* possono rappresentare di volta in volta l'opzione migliore, o una componente complementare rispetto alle tradizionali soluzioni "grigie".

Una visione illuminata, dunque, segnata peraltro ancora una volta da un impatto operativo che ha deluso le aspettative: constatazione questa che emerge anche dall'ultimo monitoraggio sull'attuazione dei quattro assi di intervento prioritari della Strategia a livello di Unione Europea e dei singoli Stati, formalizzato nella relazione presentata al Parlamento Europeo e al Consiglio dalla Commissione Europea⁴⁴ il 24 maggio 2019, "*Riesame dei progressi compiuti nell'attuazione della Strategia UE per le infrastrutture verdi*", in ottemperanza all'obbligo a lei imposto dalla stessa Strategia. Quel riesame evidenzia la mancata attuazione di un approccio strategico per le infrastrutture verdi, la loro diffusione solo su piccola scala, la difficoltà di diffondere la consapevolezza dei potenziali benefici economici e sociali derivanti dalla scelta di privilegiare il ricorso ad esse anziché ad infrastrutture grigie, l'utilizzo limitato delle opportunità offerte dalle fonti di finanziamento erogate *ad hoc* dall'Unione Europea e la necessità di creare un quadro di sostegno più solido. Si prospetta la necessità di intensificare gli sforzi su vari piani: da parte degli Stati verso lo

⁽⁴³⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni *Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa*, del 6 maggio 2013, COM (2013) 249 final.

⁽⁴⁴⁾ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Riesame dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia dell'UE per le infrastrutture verdi*, del 24 maggio 2019, COM/2019/236 final. Il documento analizza i progressi compiuti e le sfide incontrate a livello di UE e di singolo Stato membro nell'attuazione dei quattro assi di intervento prioritari della Strategia; trae inoltre alcuni insegnamenti e formula alcuni suggerimenti per la futura attuazione della medesima.

sviluppo e l'attuazione di strategie nazionali in materia; a livello di Unione Europea per integrare efficacemente le infrastrutture verdi all'interno delle sue normative e per migliorare la coerenza delle politiche basate sugli ecosistemi, anche attraverso una più efficace interoperabilità delle piattaforme esistenti.

Analoghi insuccessi sono stati registrati dalla Corte dei Conti europea in relazione alle misure a tutela della biodiversità inserite all'interno degli strumenti della politica agricola comune e adottate sull'onda del convincimento a più riprese espresso dalla Commissione⁴⁵ che la PAC sia lo strumento maggiormente idoneo a indurre effetti positivi sulla biodiversità nelle zone rurali⁴⁶: tra le cause che la Corte ha ritenuto determinanti dell'impatto scarsamente significativo di tali misure la non particolare incisività delle stesse e le opzioni scelte dagli Stati membri, i quali, nella maggior parte dei casi, tendono a privilegiare l'adozione di regimi a basso impatto.

La constatazione di scenari inquietanti per la biodiversità europea con ritmi insostenibili di estinzione di specie animali e di peggioramento prevalentemente antropogenico dello stato di conservazione degli *habitat*, ben lontano dagli *standard* di conservazione soddisfacente elaborati dalla scienza, il tutto accompagnato da un peggioramento dei servizi ecosistemici di base, ha dato il via al ricorso da parte della Commissione

Europea all'adozione di una teoria di Strategie sulla biodiversità⁴⁷.

Ma lo strumento della Strategia, come già a livello internazionale, anche su quello europeo ha rivelato i suoi intrinseci limiti nell'impatto operativo, evidenziati da impietosi check up ad opera della stessa Commissione.

La *Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, formulata nel 2011, articolata in sei obiettivi ciascuno dei quali sostenuto da specifiche azioni, si presentava come strumento per orientare azioni mirate a porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici in Europa entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale. La revisione intermedia realizzata dalla Commissione⁴⁸ nel 2015 ha messo in luce l'incapacità delle azioni plasmate dalla Strategia del 2011 di consentire il raggiungimento degli obiettivi che la stessa si era prefissata per il 2020, ed il parallelo continuo indisturbato precipitare delle condizioni negative della biodiversità europea, con notevoli ripercussioni sulla sua idoneità ad erogare servizi ecosistemici in futuro. Il bilancio negativo ha anche in questo caso innescato l'elaborazione di una nuova Strategia, la *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 «Ripartire la natura nella nostra vita»*⁴⁹, dotata di un orizzonte temporale ancora una volta decennale, che coin-

(⁴⁵) V. la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Valutazione 2010 dell'attuazione del piano d'azione UE sulla biodiversità*, dell'8 ottobre 2010, Com (2010) 548 def.), e la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, del 3 maggio 2011, Com (2011) 244 def.).

(⁴⁶) Per un quadro delle misure, rinvio a L. Russo, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, in N. Ferrucci (a cura di) *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, cit., p. 98; L. Salvi, *I profili verdi della politica agricola comune*, ivi, p. 315.

(⁴⁷) Precedute dalla Comunicazione della Commissione Europea *Arrestare la perdita della biodiversità entro il 2010 – e oltre. Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano*, del 22 maggio 2006 COM (2006) 216 def. e dalla Risoluzione del Parlamento europeo *Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010*, del 22 maggio 2007, (2006/2233(INI) che sottolineavano l'importanza della tutela della biodiversità come una delle condizioni essenziali per lo sviluppo sostenibile e tracciavano un piano d'azione dettagliato per esplicitare tale tutela, affidando alla stessa Commissione il compito di riferire regolarmente al Consiglio e al Parlamento i progressi realizzati nell'attuazione di tale piano. La valutazione intermedia del piano d'azione, presentata dalla Commissione nel 2008, oltre ad illustrare le principali attività intraprese dalla stessa Commissione e dagli Stati membri a partire dal 2006, aveva evidenziato quanto fosse altamente improbabile che l'UE raggiungesse l'obiettivo di arrestare la riduzione della biodiversità entro il 2010.

(⁴⁸) Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio *Revisione intermedia della Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, COM/2015/0478 final.

(⁴⁹) Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, del 20 maggio 2020, COM (2020) 380 final.

cide con quello intermedio del *Green Deal* europeo⁵⁰ nel cui contesto si inserisce come strumento che attraverso la protezione e il ripristino della biodiversità concorre al raggiungimento dell'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050⁵¹. La Strategia, infatti, prende atto dell'insufficiente attività sino ad ora compiuta per proteggere le risorse naturali fragili del nostro pianeta, evidenzia le esternalità negative che la perdita di specie e di *habitat* comporta, e si propone di riportare la biodiversità in Europa sulla via della ripresa entro il 2030. Quattro i suoi punti strategici: a) creare zone protette sul territorio europeo per almeno il 30% della superficie terrestre e il 30% dei mari; b) ripristinare gli ecosistemi terrestri e marini degradati in tutta Europa, aumentando l'agricoltura biologica e gli elementi caratteristici di un'elevata biodiversità sui terreni agricoli; arrestando e invertendo il declino degli impollinatori; riducendo l'uso e la nocività dei pesticidi del 50% entro il 2030; ripristinando almeno 25 000 km di fiumi a scorrimento libero nell'UE; piantando 3 miliardi di alberi entro il 2030; c) sbloccare 20 miliardi di Euro all'anno per la biodiversità provenienti da varie fonti, tra cui fondi dell'UE e finanziamenti nazionali e privati; d) fare dell'UE un *leader* mondiale nell'impegno ad affrontare la crisi mondiale della biodiversità.

6.- Le prospettive

L'ultimo aggiornamento della *Red List of Threatened Species* dell'IUCN, presentato al quindicesimo *meeting* della *Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*, che, come sopra ricordato, si è tenuta a Montreal dal 7 al 19 Dicembre 2022, registra un aumento quantitativo e qualitativo delle specie a rischio, e,

in particolare, il *crash down* degli ecosistemi acquatici, individuandone le cause in serie di fattori legati prevalentemente all'attività antropica, tra i quali: pesca eccessiva, illegale e intensiva, cattura involontaria e ferite da imbarcazione, produzione di fonti fossili e inquinamento chimico dovuto allo sviluppo costiero che contribuiscono al danneggiamento delle piante marine – come le praterie di posidonia oceanica – di cui le specie acquatiche si nutrono, malattie, perdita di *habitat*, fioriture algali, riscaldamento e acidificazione, cambiamenti climatici; e, al contempo, sottolinea l'urgenza di adottare potenziali misure di contrasto, a partire dalla utilizzazione per l'alimentazione solo di esemplari di tali specie di allevamento e di provenienza sostenibile, fino all'applicazione delle quote di pesca e delle misure antibraccaggio.

Il *World Economic Forum* nel suo recente Report, *The Global Risk Report 2023*⁵², dove prospetta scenari inquietanti per il prossimo decennio che disegnano una incombente potenziale "policrisi", sociale, economica, ambientale, definisce la perdita di biodiversità e il collasso degli ecosistemi come "il rischio di crisi globale che più rapidamente si verificherà nei prossimi dieci anni"; e sottolinea il suo stretto collegamento interfunzionale con i cambiamenti climatici, *core focus* del suddetto rischio globale, "*a failure in one sphere will cascade into the other*". Il Report stigmatizza come una delle cause del vertiginoso peggioramento delle condizioni di entrambi che si prospetta nella decade considerata, l'assenza di azioni efficienti ed efficaci univoche e consapevoli mirate ad arginarne il declino, legata, con riferimento al *climate change*, alle divergenze tra ciò che è scientificamente considerato necessario fare per raggiungere l'obiettivo delle emissioni zero e ciò che è politicamente accettabile; e, in relazione

⁽⁵⁰⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il *Green Deal europeo*, dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640 *final*. Il *Green Deal* si prefigge come obiettivo intermedio di ridurre le emissioni di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

⁽⁵¹⁾ Per una riflessione sul rapporto tra la Strategia e il *Green Deal*, rinvio a E. Chiti, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. Reg. Merc.*, 2022, p. 468.

⁽⁵²⁾ https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.

alla crisi della biodiversità, alla circostanza che continua ad essere sottostimato il relativo ruolo nell'economia globale e sulla salute del pianeta. Il *Report* evidenzia come in mancanza di un cambiamento significativo nelle scelte della politica ambientale e climatica e senza investimenti in questi settori, le interconnessioni tra perdita di biodiversità, *food security* e consumo delle risorse naturali indurranno una accelerazione del collasso degli ecosistemi, minacceranno gli approvvigionamenti alimentari e i mezzi di sussistenza nelle economie vulnerabili al clima, amplificheranno l'impatto delle catastrofi naturali e limiteranno ulteriori progressi nella mitigazione del clima.

A fronte di queste inquietanti prospettive, saranno in grado il diritto internazionale e quello dell'Unione Europea, che da sempre trainano quello nazionale, a rispondere in maniera efficace all'aggravarsi della crisi della biodiversità? Forse è il tempo di rivedere la tipologia degli strumenti adottati, di abbandonare le fragili sponde della soft law sulle quali si è arenata la politica unionale, e adottare strumenti cogenti corredati da sanzioni, perché è superata la stagione delle mere dichiarazioni di intenti e di buoni propositi, e le prospettive legate alla estinzione della biodiversità non sono molto lontane dall'aprire scenari apocalittici per la qualità della vita umana e per la stessa esistenza dell'uomo sul nostro pianeta.

In questa direzione sembra muovere i primi passi la proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul ripristino della natura, presentata dalla Commissione Europea il 22 giugno 2022, sotto la spinta del Parlamento europeo e del Consiglio ad abbandonare gli impegni volontari a favore della individuazione di obiettivi giuridicamente vincolanti: un cambio di rotta sollecitato dalla presa di coscienza dei limiti insiti nel cassetto degli attrezzi finora utilizzato e della relativa incapacità di arginare il declino della biodiversità del quale è matura la consapevolezza di un inesorabile crescente procedere verso orizzonti di non ritorno. La presa d'atto di una ormai incancrenita perdita di specie e di *habitat* ha condizionato una profonda rivisitazione degli obiettivi che questa nuova frontiera della politica unionale si pone:

non è più il tempo di limitarsi alla sola protezione conservativa della biodiversità, ma è necessario porsi come obiettivo prioritario il suo ripristino. Questo salto di qualità compiuto dalla Commissione trova forma nella stessa formulazione del titolo della proposta di Regolamento, sul "ripristino" della natura, e trova sostanza nelle misure vincolanti per gli Stati membri, che la stessa forgia, mirate a contribuire alla ripresa continua, a lungo termine e duratura della biodiversità e della resilienza della natura in tutte le zone terrestri e marine dell'UE mediante il ripristino degli ecosistemi: sullo sfondo della ormai consolidata consapevolezza del collegamento funzionale che lega gli interventi sulla biodiversità alle finalità di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, in linea con gli impegni internazionali assunti dall'Unione.

La proposta di regolamento adotta la consueta scansione temporale "a staffetta" che articola gli obiettivi e gli obblighi di ripristino vincolanti per un'ampia gamma di ecosistemi in una prospettiva di medio e di lungo termine, estendendoli ad almeno il 20 % delle zone terrestri e marine dell'UE entro il 2030 e a tutti gli ecosistemi che necessitano di essere ripristinati entro il 2050, accompagnati da un sistema di monitoraggio e misurazione dei risultati entro il 2030 e il 2040, e dall'obbligo per gli Stati membri di predisporre e dare esecuzione a piani nazionali di ripristino. Coerentemente con la dinamicità che connota la materia sulla quale il regolamento si misura, la struttura disegnata dalla proposta di regolamento è aperta a successive modifiche in funzione della inclusione in futuro di altri ecosistemi e della formulazione di ulteriori obiettivi elaborati sulla base di metodi comuni.

Il primo *step* del monitoraggio dei risultati fissato al 2030, forse eccessivamente proiettato nel tempo data l'urgenza della adozione di misure di contrasto alla crisi degli ecosistemi e l'imprescindibile necessità di apportare in un lasso di tempo più breve possibile eventuali correttivi, potrà dare conferma della coerenza di questo cambio di passo segnato dalla proposta di regolamento con la dichiarata ambizione dell'Unione di comprova-

re il suo ruolo di *leadership* a livello mondiale nella protezione della natura.

ABSTRACT

Il significato di questa riflessione sul tema della biodiversità è quello di evidenziare le luci e le ombre che hanno ciclicamente caratterizzato gli strumenti forgiati dal diritto internazionale e da quello dell'Unione Europea per fronteggiare la crisi che da tempo ha investito le specie animali e vegetali e gli ecosistemi, nella sua proiezione transnazionale, a fronte delle consolidate e grani-

tiche evidenze scientifiche sul ruolo tessuto di dinamismi relazionali che la connota in una prospettiva antropocentrica.

The meaning of this reflection on the theme of biodiversity is to highlight the lights and shadows that have cyclically characterized the tools forged by the International law and the European Union law to face the crisis that has long affected the animal and plant species and ecosystems, in its transnational projection, against the consolidated and granitic scientific evidence on the woven role of relational dynamism that characterizes it in an anthropocentric perspective.

La tutela delle denominazioni composte e le peculiarità in tema di evocazione. Nuovi percorsi della giurisprudenza di merito

Roberto Saija

1.- Un caso e la questione

Il breve scritto che segue trae spunto da alcune sentenze dei giudici di merito italiani che sono stati chiamati ad applicare il magistero della giurisprudenza europea in materia di protezione delle indicazioni geografiche, ed in particolare in tema di evocazione¹.

In particolare, nel maggio 2022, il Tribunale di Venezia è stato chiamato a pronunciarsi in una controversia sorta tra il Consorzio di tutela del Grana Padano e la Società produttrice del formaggio “Gran Moravia”, che è stata convenuta in giudizio dal primo².

Più specificatamente, il Consorzio lamentava che la convenuta avrebbe tenuto una condotta illecita, in quanto avrebbe utilizzato la denominazione “Grana” con riferimento ad un formaggio, il “Gran Moravia” che non segue il disciplinare del Grana Padano, anche se è a questo paragonabile per consistenza e forma³.

La convenuta, dal canto suo, si sarebbe resa responsabile di concorrenza sleale ex art. 2598 c.c. e, per questo, il consorzio ha chiesto al giudi-

ce di vietare, in relazione al “Gran Moravia”, l’uso del termine “Grana”, proprio in quanto non conforme al disciplinare, di distruggere il materiale promozionale che utilizzi illegittimamente questo termine e di rimuovere ogni comunicazione riferita a questo termine dai siti web e, infine, il risarcimento dei danni.

L’analisi della questione coinvolge temi di più ampio respiro e induce a riflessioni sul tema della protezione delle indicazioni geografiche di cui all’art. 13 del Reg. (UE) n. 1151/2012 e, in particolare, dell’evocazione.

Si tratta, come è noto, di una pratica commerciale scorretta su cui il legislatore europeo si è astenuto dal fornire indicazioni di sorta, limitandosi a distinguerla dalla usurpazione e dalla imitazione. Nell’inerzia del diritto derivato, è spettato alla Corte di Giustizia, nella sua funzione di *Law maker* il compito di delineare i tratti salienti di questa fumosa figura.

Dalla sentenza del Giudice lagunare emergono alcune indicazioni che riguardano non solo l’evocazione intesa in senso stretto, ma anche i rapporti tra essa e la normativa nazionale contenuta nel Codice civile, ovvero l’art. 2598 c.c., e nel codice della proprietà industriale (c.p.i.), il cui art. 30 è stato richiamato ed applicato nella sentenza in esame.

Da ciò l’esigenza di leggere in un’ottica più generale le norme europee sulla protezione delle indicazioni geografiche e le norme nazionali, in una logica unitaria ed integrata, espressione di un sistema che è quello del Diritto alimentare europeo.

(¹) Sul tema cfr., *ex multis*, S. Vaccari, F. Gualtieri, B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, p. 15 ss.; A. Germanò, *Troisallumettes Duc in altum. L’effetto della memoria involontaria nella gara concorrenziale*, *ivi*, n. 1-2022, p.50; M. Giuffrida, *Segni degli alimenti: DOP, IGP e STG*, in *Digesto Disc. Priv. - Sez. civ.*, Agg. XI, pp. 435-452; V. Rubino, *L’evocazione di una denominazione geografica protetta ed il “consumatore medio dell’Unione europea”*, in *Il dir. econ.*, 2016, 2, pp. 489-496; P. Borghi, *I requisiti di tutela dei prodotti di qualità*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2009, pp. 11-14; S. Masini, *PDO, PGI and STG*, in L. Costato – F. Albisinni (eds.), *European and Global Food Law*, CEDAM - Wolters Kluwer, II ed., 2016, p. 441.

(²) Si tratta, più precisamente, della sentenza decisa dal Tribunale di Venezia Sez. spec. in materia di impresa il 25 maggio 2022, n. 1076, 855/2020 N.R.G.

(³) Cfr. Corte giust., 17 dicembre 2020, in causa C-490/19, *Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier contro Société Fromagère du Livradois SAS*, con nota di C. Gernone, *Il caso «Morbier» e la protezione contro l’evocazione di DOP e IGP nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, II, p. 37 ss.

2.- La tutela nazionale ed europea dei nomi di alcuni rinomati formaggi italiani

Com'è noto, già da parecchi decenni, alcuni rinomati formaggi a pasta dura come il Parmigiano Reggiano e il Grana Padano costituiscono denominazioni protette. In entrambi i casi si tratta di denominazioni composte, il che implica delle peculiarità sotto il profilo dell'evocazione. In particolare, la denominazione "Grana" ebbe il suo primo riconoscimento normativo con il R.D.L. 17 maggio 1938, n. 1177 che fissava il tenore minimo di materia grassa in alcuni formaggi italiani, tra cui il "grana parmigiano reggiano", il "grana emiliano", il "grana lombardo", etc. Da ciò emergeva che un formaggio denominato "grana" era prodotto in diverse zone della Val Padana, tra Parma, Reggio Emilia, Lodi, e in aree corrispondenti alle attuali regioni Emilia, Lombardia e Veneto. Tra le denominazioni, tuttavia, non vi era il "Grana Padano". Nel nostro Paese, il regime delle denominazioni d'origine dei formaggi nacque con la legge 125/1954, cui fece seguito il d.P.R. 30 dicembre 1955, n. 1269 che riconobbe le denominazioni circa i metodi di lavorazione, caratteristiche merceologiche e zone di produzione di tali alimenti. Questo provvedimento ha riconosciuto la DO "Grana Padano" e così, da allora, il "Parmigiano Reggiano" non fa più riferimento al "grana" e, pur rientrando tra i c.d. formaggi "grana", non include questo termine nella sua denominazione.

A livello comunitario, i due formaggi, "Grana Padano" e "Parmigiano Reggiano" sono stati riconosciuti entrambi come DOP nel 1996, con la procedura privilegiata prevista dal Reg. (CEE) 2081/92 per quei prodotti che godevano già della protezione nazionale. In particolare, il Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano era stato costituito addirittura nel 1928.

Oltre ad avere in comune la pasta dura, si tratta, in entrambi i casi, di "denominazioni composte". Quanto alla tutela di tali denominazioni, la Corte di giustizia, negli ultimi anni del secolo passato⁴, aveva stabilito che nel caso di una DO composta, il fatto che per quest'ultima non esistano, sotto forma di note a piè di pagina nell'allegato del Reg. (CE) n. 1107/1996, elementi che facciano desumere che la registrazione è stata richiesta anche per una sola parte della denominazione stessa, non comporta che ogni singolo elemento della denominazione possa considerarsi protetto.

La giurisprudenza successiva della Corte di Giustizia si è espressa pressoché unanimemente nel senso di ritenere che una volta che è stata ottenuta la registrazione di una denominazione composta, la protezione si estende, per un verso, all'intera denominazione, intesa nel suo complesso, per altro, anche ai suoi singoli elementi ma solo nei confronti delle pratiche c.d. "evocative" quando il termine evocato non sia "generico". Il singolo termine della denominazione composta non può ritenersi illecitamente evocato quando non si tratti di un toponimo. Non può, tuttavia, tacersi che laddove venga utilizzato uno solo o alcuni dei termini inclusi nella denominazione composta, la tutela è effettiva nei confronti delle pratiche evocative che non riguardino termini da ritenersi generici o "non geografici". Per esempio, nella nota pronuncia sull'"Aceto balsamico di Modena", che è un chiaro esempio di denominazione composta, tale denominazione beneficia della tutela nel suo insieme, mentre per quanto riguarda i singoli termini non geografici, la Corte di Giustizia UE ha escluso dalla tutela alcuni termini individuali non geografici come "aceto" e "balsamico" anche se utilizzati congiuntamente in quanto si tratta di un aggettivo "balsamico" unito a un sostantivo, "aceto", che servono a indicare, se uniti, un aceto di gusto agrodolce⁵.

(⁴) Corte giust. CE, sent. 9 giugno 1998 in cause riunite C-129/97 e 130/97 (*Epoisses de Bourgogne*). Questa sentenza, resa a proposito della denominazione *Epoisses/Epoisses de Bourgogne*, costituisce certamente un *leading case*.

(⁵) Cfr. Corte giust. UE, sent. 4 dicembre 2019, in causa C-432/18. Cfr. L. Carrara, *Caso Aceto balsamico di Modena*, in G. Ambrosio, R. Saija, L. Carrara, *Prodotti alimentari di qualità. Regole, casi e questioni*, CEDAM, 2022, p. 180 ss. V. anche F. Cazzini, *Corte di Giustizia e denominazioni composte: il caso «Aceto Balsamico di Modena»*, in www.rivistadga.it, 2020, 3, p. 2 ss.; v. altresì le lucide

3.- *Un leading case in materia di tutela delle denominazioni composte. Ripensando al caso "Parmesan"*

Tornando ai formaggi, note sono alcune sentenze della Corte a proposito della tutela del nome "Parmesan" con riferimento a un formaggio a pasta dura che potrebbe essere evocativo del nome composto protetto "Parmigiano Reggiano". La Commissione europea, infatti, ha proposto una procedura a seguito della denuncia presentata da alcuni operatori contro le Autorità tedesche, in quanto esse non si sarebbero attivate per inibire la commercializzazione in Germania di un prodotto denominato appunto "Parmesan", evocativo del "Parmigiano Reggiano DOP". Tale prodotto, com'è facile intuire, non rispettava il disciplinare del Parmigiano Reggiano e per questo l'uso del nome evocativo era vietato dall'art. 13 del Reg. (CEE) n. 2081/92 allora vigente⁶. I tedeschi, dal

canto loro, osservavano che la denominazione protetta era solo quella risultante dall'uso combinato dei due nomi e che addirittura il termine legato al toponimo (Parma) sarebbe col tempo divenuto una denominazione generica che indica formaggi a pasta dura indipendentemente dalla provenienza geografica, ben diverso dalla DOP "Parmigiano Reggiano", escludendo così per il "Parmesan" la violazione dell'art. 13 del Regolamento citato⁷.

Si tratta, pertanto, di capire se la tutela della DOP "Parmigiano Reggiano" si estenda ai due termini che la compongono o se riguardi solo il toponimo. In questo caso avrebbero ragione le autorità tedesche e il nome "Parmesan" sarebbe generico. Diversamente, invece, esso ricadrebbe nella mannaia dell'art. 13 con la conseguenza che l'uso di questo nome sarebbe vietato.

Per accertare se l'uso della denominazione "Parmesan" debba intendersi vietato, la Corte di

riflessioni e puntualizzazioni di I. Canfora, *La tutela delle denominazioni di origine composte, tra termini divenuti generici, nomi comuni ed evocazione del prodotto. Il caso dell'aceto balsamico*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 4, II, pp. 134-145 che non si limita a commentare la sentenza *de qua* ma effettua una ricostruzione completa del fenomeno dell'evocazione di cui sviscera i caratteri, passando in rassegna la giurisprudenza in materia. V., altresì, G. Moretti, *Evocazione e tutela di indicazioni geografiche composte: le scelte della giurisprudenza in tema di Aceto Balsamico*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2021, p. 62 ss. Va, tuttavia, precisato che la giurisprudenza sul caso dell'"Aceto balsamico" non si esaurisce con la citata sentenza della Corte di Giustizia del 2019; in via esemplificativa, si veda Trib. Mannheim, sent. 15 settembre 2015, n. 2 o 187/14, con nota di S. Bolognini, *La IGP "Aceto Balsamico di Modena" e le denominazioni "Balsamico" e "Aceto Balsamico": un legame indissolubile (anche in Germania)*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, p. 253, nonché Cass., Sez. I Civ., 14 maggio 2019, n. 12848, con nota di P. Della Noce, *Aceto Balsamico di Modena e tutelabilità del marchio*, in *Diritto & Giustizia*, 2019, 87, p. 12, ove la Corte ha svolto un sindacato di legittimità sulla pronuncia della Commissione ricorsi dell'UIBM che rigettava la domanda di registrazione di marchi collettivi per prodotti denominati "Aceto Balsamico di Modena" e "Condimenti all'Aceto Balsamico di Modena".

(⁶) G. Castelli, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 191 ss.; V. Rubino, *La protezione delle denominazioni dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, cit., p. 4 ss. Sotto il vigore del Reg. (CEE) 2081/92, cfr. L. Costato, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, p. 488 ss.

(⁷) In questo senso si era già espressa la nota sentenza della Corte giust. 25 giugno 2002 in causa C-66/00, meglio nota come sentenza "Bigi" ove si stabilì che al formaggio prodotto dalla società "Nuova Castelli S.p.A." non si applicava il regime transitorio di deroga di cui al regolamento sulle DOP, il quale riguarda unicamente i prodotti originari di Stati membri diversi da quello che ha chiesto la registrazione della DOP. Il rappresentante dell'impresa era stato sottoposto a procedimento penale su denuncia del Consorzio per la tutela del Parmigiano Reggiano in quanto aveva prodotto un formaggio grattugiato, essiccato, pastorizzato e in polvere ottenuto con una miscela di diversi formaggi. Esso non rispettava il disciplinare del "Parmigiano Reggiano" ed era destinato alla vendita fuori dal territorio italiano, in particolare in Francia, con il nome "Parmesan", anche se l'etichetta indicava con chiarezza la vera origine di questo formaggio. Il regime di protezione comunitaria delle DO, che era stato introdotto con il Regolamento (CEE) 2081/92, prevedeva che, dal momento della registrazione della DOP è stata registrata, è vietato ogni uso della denominazione per prodotti che non rispettano il disciplinare. Tale regime prevedeva alcune deroghe transitorie. In particolare, gli Stati membri potevano consentire l'uso di determinate denominazioni registrate per prodotti non conformi. L'impresa che ha legalmente posto in commercio tali prodotti utilizzando la medesima denominazione registrata nei 5 anni precedenti la data della registrazione poteva ancora farlo per altri 5 anni, purché l'etichetta indicasse con chiarezza la vera origine del prodotto e ciò per consentire ai produttori che utilizzassero tali denominazioni da lungo tempo di disporre di un periodo di adattamento che evitasse loro danni, tutelando al tempo stesso i consumatori e garantendo una concorrenza leale.

Il Tribunale di Parma ha rivolto alcune questioni alla Corte di giustizia in merito alla sfera di applicazione del regime di deroga che disciplina l'ambito dei prodotti non conformi.

Giustizia si è preoccupata di verificare se “Parmesan” sia una traduzione del nome protetto dalla DOP, in quanto, se così fosse, la traduzione letterale del nome protetto sarebbe riservata solo ai prodotti conformi al disciplinare. In effetti, a ben guardare, a questa conclusione si era già giunti nella prima sentenza Parmesan. “Parmigiano” e “Parmigiano Reggiano” identificherebbero il medesimo prodotto originario della medesima zona geografica delimitata.

Inoltre, il nome “Parmesan” anche nel territorio tedesco è evocativo del nome protetto “Parmigiano Reggiano” sia dal punto di vista fonetico sia dal punto di vista ottico, nel senso che il consumatore, nel momento in cui vede il Parmesan, ha come immagine di riferimento il Parmigiano Reggiano, in considerazione della grande notorietà che la denominazione protetta in questione ha in tutto il territorio europeo, e anche ben oltre.

La denominazione controversa, ovvero “Parmesan”, è una traduzione, un po' improbabile, della sola prima parte della denominazione protetta⁸. Sussistono, come emerge dalla sentenza Parmesan, analogie fonetiche ed ottiche tra le due denominazioni. E infatti, anche il Parmesan, proprio come il Parmigiano Reggiano DOP, è un formaggio a pasta dura, che era venduto grattugiato o ancora a pezzi. Su questo punto la sentenza Parmesan richiama il punto 27 della sentenza Cambozola, a proposito della similarità fonetica e ottica⁹. Nel Parmesan, come rilevato dalla Corte, siamo in presenza di una similitudine

dal punto di vista concettuale con la denominazione Parmigiano Reggiano ed è per questo che Parmesan viene considerato dalla Corte parimenti evocativo di Parmigiano Reggiano, come era già accaduto per Cambozola nei confronti della DOP Gorgonzola, sempre in base all'art. 13 del Reg. (CEE) n. 2081/92. Se vogliamo mettere a raffronto le due pronunce, quella sul Cambozola, per un verso, e la Parmesan, per altro, va detto che quest'ultima, per quanto si iscriva nello stesso filone e raccolga in tutto l'eredità della prima, mette forse un tassello in più nel complesso e variegato mosaico dell'evocazione, in quanto, per integrare questa pratica commerciale scorretta, ovvero l'evocazione, come tale vietata dall'art. 13, basta che sia utilizzata una parte del nome composto, in questo caso Parmesan è, come si accennava, una parte del nome protetto Parmigiano Reggiano. Mentre Cam-bo-zo-la ha le stesse sillabe di Gor-gon-zo-la e, di queste, le ultime due sono identiche (zo-la), nel caso del Parmesan, addirittura, questa denominazione è solo una parte di quella protetta e neppure coincidente, ragion per cui il concetto di evocazione si amplia sempre di più, superando i confini della coincidenza delle due sillabe e della corrispondenza del numero totale. Con questa sentenza, la Corte, pur ribadendo posizioni che aveva già espresso a proposito del concetto di “evocazione”, puntualizza la giurisprudenza in materia. Il risultato che ne deriva è che anche soltanto una parte della denominazione potrebbe avere effetto evocativo dell'intero nome protetto. Va precisato

⁽⁸⁾ Cfr. Corte di giustizia (Grande Sez.), C-132/05, sent. 26 febbraio 2008, Commissione delle Comunità Europee vs. Repubblica Federale di Germania, ‘Parmigiano Reggiano’/‘Parmesan’, parr. 44-45. In dottrina cfr., *ex multis*, M. Borraccetti, *Parmesan e Parmigiano: la Corte di giustizia interviene ancora una volta*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, fasc. 9, pp. 1009-1014; I. Canfora, *Il caso “Parmigiano Reggiano”: denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze nazionali e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, II, pp. 16-26; F. Capelli, *La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata, Nota alla sentenza in causa C-132/2005 del 26 febbraio 2008*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2008 pp. 329-333; F. Gencarelli, *Il caso “Parmesan”: la responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali*, in *Il diritto UE*, 2008, pp. 825-834; N. Lucifero, *Denominazione composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protetta. Il caso “parmigiano”*, in *Giur. it.*, 2009, pp. 579-584. Sulla nozione di evocazione in generale anche corredata di riferimenti alla sentenza Parmesan, cfr. anche F. Gualtieri, S. Vaccari, B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, cit., p. 15 ss.

⁽⁹⁾ Cfr. punto 27 sent. Cambozola del 1999, cit.: “Trattandosi di un formaggio a pasta molle erborinato il cui aspetto esterno presenta analogie con quello del formaggio «Gorgonzola», sembra legittimo ritenere che vi sia evocazione di una denominazione protetta qualora la parola utilizzata per designarlo termini con le due medesime sillabe della detta denominazione e ne compori il medesimo numero di sillabe, risultandone una similarità fonetica ed ottica manifesta tra i due termini”.

che la sentenza Parmesan prende le mosse dall'eventuale carattere generico del termine "parmesan" che viene escluso in quanto incorporato nella denominazione composta "Parmigiano Reggiano". Una volta affermato ciò ed esclusa, quindi, la natura generica della denominazione parziale "parmesan/parmigiano", la Corte di giustizia passa a valutare se nel caso di specie si sia in presenza di evocazione e nel ritenerne la sussistenza, come anticipato, non fa altro che rifarsi alla sentenza Cambozola, che rappresenta uno degli assi portanti della giurisprudenza in materia¹⁰. I consumatori tedeschi percepiscono il formaggio "parmesan" come un formaggio associato all'Italia, anche se esso è stato prodotto in un altro Stato membro e ciò per il fatto che "in Germania alcuni produttori di formaggio recante la denominazione «parmesan» commercializzano tale prodotto con etichette che richiamano tradizioni culturali e paesaggi italiani"¹¹.

4.- "Gran Moravia": ancora un caso di evocazione?

Nello stesso filone si inquadra l'altra vicenda, quella del "Gran Moravia" e dell'evocazione del formaggio "Grana" da parte dei produttori di questo formaggio. La questione che per aspetti diversi era stata oggetto di esame da parte del Tribunale di I grado nel 2007, è stata sottoposta al vaglio del giudice italiano nel maggio 2022¹². In particolare, è sorta una controversia tra la società produttrice del "Gran Moravia" e il Consorzio di tutela del Grana Padano, in quanto un'azienda di origini italiane produce nel territorio della Moravia, che ricade nella Repubblica Ceca, un formaggio a marchio "Gran Moravia", ottenuto con una lavorazione abbastanza vicina a quella

della DOP "Grana Padano". Si tratta, infatti, di un formaggio a pasta dura e caratterizzato anch'esso da una lunga stagionatura. Più volte, nel corso della comunicazione commerciale, alcuni membri della società che produce il "Gran Moravia" avevano fatto riferimento al termine "grana". Contro questo utilizzo, il Consorzio ha agito davanti al Tribunale di Venezia per ottenere, prima di tutto, una pronuncia che inibisse il ripetersi di questo comportamento, con conseguente rimozione di ogni riferimento al termine "grana" dai siti web, in quanto costituente una forma di concorrenza sleale che ricadrebbe nell'art. 2598 nn.ri 1, 2 e 3 c.c., nonché il risarcimento del danno.

La società produttrice del "Gran Moravia", invece, dal canto suo riteneva che l'utilizzo del termine "grana" non integrasse alcun illecito, in quanto non avrebbe mai utilizzato il nome protetto "Grana Padano", e non avrebbe in alcun modo sfruttato indebitamente la rinomanza della DOP. A sua volta, il Consorzio attore ha osservato che il legale rappresentante della parte avversa avrebbe integrato l'illecito concorrenziale rilasciando, tra l'altro, alcune interviste nel corso delle quali avrebbe assimilato il "Gran Moravia" al "grana". Per esempio, in una avrebbe detto testualmente "Gran Moravia è un formaggio della famiglia dei grana ... prodotto della tradizione italiana ... di altissima qualità". In altri casi, avrebbe parlato del "Gran Moravia" come di un formaggio "tipo grana". In sintesi, i comportamenti tenuti dal legale rappresentante ricadrebbero nel divieto previsto dall'art. 13 del Reg. (UE) n. 1151/2012 che considera illecito qualsiasi impiego commerciale di un nome per prodotti comparabili a quello registrato e anche qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione del nome protetto benché la vera origine del prodotto in questione sia esattamente indicata. Ricade nel divieto, prevede l'art.

⁽¹⁰⁾ I. Canfora, *Il caso «Parmigiano Reggiano»: denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze nazionali e diritto comunitario*, cit., p. 23.

⁽¹¹⁾ V. il punto 55 della sentenza "Parmesan" che richiama il punto 87 della sentenza "Feta", Corte giust. (Grande Sezione), 25 ottobre 2005, in cause riunite C-465 C-466/2002. V. anche F. Capelli, *La sentenza Parmesan della Corte di Giustizia: una decisione sbagliata*. Nota a sentenza in causa C-132/2005 del 26 febbraio 2008, cit., p. 330.

⁽¹²⁾ Tribunale di Venezia, Sez. spec. Impresa n. 1076/2022.

13, l'uso di espressioni come "stile", "metodo", "alla maniera" o "imitazione" e ogni altra consimile.

I comportamenti tenuti dall'amministratore della società ricadrebbero oltre che nel divieto previsto dalla normativa europea (punto questo sul quale si tornerà più avanti), anche nell'art. 30 del c.p.i. che vieta l'uso di DO o di IG che sia idoneo a ingannare il pubblico dei consumatori. Detta norma sarebbe applicabile in combinato disposto con l'art. 2598 c.c. Questa la tesi sostenuta dal Consorzio di tutela del Grana Padano.

L'utilizzo del termine "grana", invece, ad avviso della convenuta, sarebbe pienamente lecito, in quanto rappresenterebbe una intera categoria di formaggi caratterizzati dalla granulosità della pasta. Si tratterebbe, pertanto, di un nome generico invalso nell'uso comune. A riprova, il produttore del "Gran Moravia" richiama anche la legge 396/1939 (di conversione del D.L. 1177/1938), rimasto in vigore in Italia fino al 2008, che individua un elenco merceologico di formaggi riconoscibili per il loro nome commerciale, tra cui "grana parmigiano reggiano", "grana parmigiano lodigiano", "grana parmigiano veneto" e così via, da cui emergerebbe con evidenza che il termine "grana" è del tutto generico.

Il tribunale adito, per risolvere la controversia, ha valutato la questione della asserita (dalla società convenuta) genericità del termine "grana", dal momento che se fosse risultato generico, il suo utilizzo sarebbe stato di conseguenza lecito.

5.- *La giurisprudenza europea sul "Grana Biraghi": quale impatto sulla protezione delle DOP?*

Già nel 2007, nella nota questione riguardante il marchio comunitario "GRANA BIRAGHI", si affermò che il termine "grana", per lo meno in ori-

gine, era da considerarsi espressione geografica in quanto designava un affluente del Po situato appunto nella "Valle Grana". Questa era la posizione del Consorzio ricorrente (Consorzio per la tutela del formaggio Grana Padano) e anche della Repubblica italiana che lo aveva sostenuto¹³.

Oltretutto, nell'istruttoria che precede il riconoscimento della DOP, il verbale della riunione del Comitato di regolamentazione delle IG e DO del 22 novembre 1995 indica che gli Stati membri avevano rilevato che la protezione ex art. 13 dell'allora disciplina vigente contenuta nel Reg. (CEE) n. 2081/92 si sarebbe dovuto applicare non solo alla denominazione composta "Grana Padano" o "Parmigiano reggiano" ma anche ai seguenti termini utilizzati singolarmente "grana", "padano", "parmigiano" e "reggiano"¹⁴.

Dalle norme europee su DOP e IGP è stata ricavata la definizione di "termine generico" (o meglio nome generico) ovvero il nome di un prodotto che nonostante si riferisca a quello del luogo, regione o Paese in cui era originariamente realizzato, è divenuto il nome comune di un prodotto dell'UE. Il diritto europeo, all'art. 3 n. 6 del Reg. (UE) n. 1151/2012 definisce il "termine generico" e per tale intende il nome di un prodotto che nonostante contenga dei riferimenti al luogo, alla regione o al Paese in cui esso era originariamente ottenuto o commercializzato, è divenuto nome comune di un prodotto dell'UE. Per essere diventato generico, la parte della denominazione liberamente utilizzabile deve aver perduto la connotazione di riferimento territoriale del prodotto e dev'essere diventata un nome generico del prodotto¹⁵.

In ordine alla asserita genericità del termine grana, la Corte di Giustizia, sin dalla nota pronuncia del 2007 sul caso "Gran Biraghi", si era già espressa, benché allora la norma di riferimento non fosse contenuta nel Reg. (UE) n. 1151/2012, bensì nell'art. 3 del Reg. (CEE) n. 2081/92 che

⁽¹³⁾ Cfr. sent. Tribunale di I grado UE, 12 settembre 2007, n. 291, in causa T-291/03 (cfr. punto 31 della sentenza).

⁽¹⁴⁾ Cfr. punto 32 sent. n. 291/2007 del Tribunale di I grado.

⁽¹⁵⁾ A questo proposito è utile ricordare che la definizione di DO contenuta nell'art. 5 comma 1 del pacchetto qualità 2012, risulta dalla riforma contenuta nel Reg. (UE) 2021/2117, che ha modificato tra l'altro l'art. 5 del Reg. (UE) 1151/2012. Il nuovo testo, che aggiunge, rispetto al pervigente, le parole "compreso un nome utilizzato tradizionalmente", è entrato in vigore nel 2023.

prevedeva che per stabilire se un nome è divenuto generico bisogna tener conto di tutti i fattori e, specificamente, della situazione esistente in altri Stati dell'UE e nelle rispettive norme nazionali ed europee.

Dalla produzione documentale acquisita, il giudice italiano ricava che il termine "grana" non può affatto dirsi generico¹⁶.

Anche nel linguaggio comune, infatti, come riferiscono fonti autorevoli, il Parmigiano reggiano ed il Grana Padano sono chiamati formaggi "grana", termine utilizzato sicuramente per indicare un prodotto caseario a pasta dura, caratteristica questa comune anche ad altri formaggi, ma che sono riconducibili a una determinata regione collocata nel nord Italia e più precisamente nella pianura padana¹⁷. Detto termine non avrebbe, pertanto, mai perduto la sua riconducibilità al luogo di origine e a una determinata zona geografica circoscritta. Alle stesse conclusioni si giunge da una panoramica dei dizionari della lingua italiana ove il termine "grana" è comunemente riferito a formaggi di qualità come il "Parmigiano reggiano", ascrivibile alle province di Parma, Reggio Emilia, Modena, Mantova e Bologna, mentre gli altri tipi di grana che non sono "Parmigiano reggiano" sono riconducibili al "Grana Padano", la cui zona di produzione è certamente ben più ampia in quanto ricomprende anche altre province della

pianura padana. In altri termini, Grana Padano e Parmigiano Reggiano si contendono il mercato dei formaggi grana, la cui origine è ben definita nei disciplinari delle due DOP e comprende la zona della pianura padana e il nord Italia. Va, tuttavia, messo in evidenza che sono stati registrati alcuni marchi come "Emilgrana", "Bris grana", o addirittura "Grana dell'antica razza reggiana", il che se, per un verso, dovrebbe far propendere per la conclusione che il termine "grana" sia da ritenersi generico, per altro verso, non si può non considerare che si tratta di marchi che non hanno conquistato il mercato e questa argomentazione è utilizzata dal giudice di merito per sostenere che il termine "grana" non ha natura generica¹⁸.

Se l'uso del nome "grana" per formaggi a pasta dura diversi dal "Grana Padano" e dal "Parmigiano reggiano" sembra escluso dalla copiosa documentazione cui fa riferimento il Tribunale di Venezia nella sentenza del maggio '22, che attesterebbe che nella cultura italiana questo nome è strettamente interconnesso a due DOP che sono partite dal nord Italia e sono diventate famose in tutto il mondo, bisogna cercare di capire se sia possibile utilizzare il termine "gran" riferito a marchi come "Gran Biraghi", "Gran Moravia" e molti altri. Detto termine non può essere utilizzato con il significato di "grana", benché dal punto di vista fonetico non sia destituito di fon-

⁽¹⁶⁾ V. p. 12 ss. Sentenza Tribunale di Venezia. V. anche report di ISMEA che parla di "grana" solo con riferimento al "Grana Padano" e al "Parmigiano Reggiano". Come studio tecnico cfr. G. B. Castagnetti, *Formaggi tipo grana: Qualità del latte e idoneità della caseificazione sui risultati produttivi*, 7 giugno 2013, www.clal.it/downloads/news/castagnetti.pdf. Da questo studio come anche da altri prodotti dalla stessa parte convenuta il Tribunale desume che "(...) ebbene, come può notarsi, detti elementi fanno propendere nell'affermare che, in realtà, il termine "grana" riferito al formaggio indichi un prodotto caseario, certamente con peculiari caratteristiche produttive e di consistenza della pasta che possono essere comuni ad una più ampia gamma di formaggi, ma che precisamente riconduce ad uno specifico luogo o regione di origine, individuato nel nord Italia e, in particolare, nella pianura padana. Così, detto riferimento del termine "grana" al luogo di origine, esclude che esso, in quanto parte della denominazione, abbia perduto la sua connotazione che lo riconnette alla provenienza territoriale del prodotto, essendo divenuto nome generico del prodotto stesso".

⁽¹⁷⁾ Cfr. Dizionario Treccani ove per "grana" si intende: grana s. m. [dalla voce prec., per ellissi di formaggio di grana] (raro il plur., invar.). – Formaggio prodotto nella pianura padana, da tavola e da grattugiare, semigrasso, a pasta dura, finemente granulosa, cotta e a lenta maturazione, messo in commercio dopo lunga stagionatura (uno o più anni) in ambienti aerati e mantenuti a temperatura costante: una forma, un pezzetto di grana. È nome generico che, nell'uso com., comprende i due tipi (a denominazione d'origine) grana padano, prodotto a nord del Po, e parmigiano-reggiano, prodotto principalmente nelle province di Parma e Reggio. V. <https://www.treccani.it/vocabolario/grana3/>. Cfr. anche gli articoli di stampa che sono stati richiamati nella sentenza 1076/2022 del Tribunale di Venezia ove a p. 13 si afferma: "Sempre nel contesto della situazione esistente nelle zone di consumo che dovrebbe attestare la genericità del termine in esame, è necessario prendere in rassegna gli indizi di ordine sociale e culturale proposti in giudizio e costituiti, innanzitutto, da articoli di stampa pubblicati tra il 1941 ed il 1993 (docc. nn. 144 – 159 bis di fascicolo di parte convenuta), risalenti quindi a periodo pregresso al riconoscimento della D.O.P."

⁽¹⁸⁾ In quest'ultimo senso depone la sentenza "GRAN BIRAGHI" del 12 settembre 2007, n. 291 (cfr. punto 34).

damento ritenere la parola “gran”, che ovviamente vuol dire “grande” ed è utilizzato in forma contratta, sia evocativo del termine “grana” che abbiamo detto essere parte di un nome protetto. Le argomentazioni su cui il giudice italiano fonda la non genericità del termine “grana” non sembrano originali ma possono essere desunte dalla giurisprudenza comunitaria a proposito della questione relativa al marchio “Gran Biraghi”, da cui è emerso che la denominazione “grana” sarebbe nata come denominazione protetta e quindi non generica, né ciò sarebbe potuto accadere in base all’art. 13 del Regolamento vigente sui regimi di qualità che lo esclude espressamente¹⁹.

6.- La chiarezza della vera origine esclude l’illecito?

Per valutare l’evocatività del termine “gran” accostato a “Moravia” o altro, bisogna prendere in considerazione alcuni elementi: in particolare questa parola non è mai utilizzata da sola per indicare un tipo di formaggio ma insieme ad altri elementi di alcuni marchi. In questa logica esso sarebbe percepito proprio come aggettivo “grande” e non come “grana”. Oltretutto, nella questione sottoposta al giudice lagunare non si è posto il problema della utilizzabilità del termine “gran” accostato al marchio come evocativo della denominazione “grana”. Il Consorzio di tutela del Grana Padano ha lamentato che il termine “grana” sia stato utilizzato accostandolo al “Gran Moravia”, quando invece questo termine è associato per disposizione normativa, al “Grana Padano”, né tantomeno il giudice veneziano avrebbe potuto affrontare questa questione in virtù del principio della domanda e della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato che sta alla base del processo civile italiano. Il fatto che l’amministratore abbia indicato la vera origine del “Gran Moravia” senza indurre il consu-

matore in errore sull’origine del “Gran Moravia” non è valso ad escludere la declaratoria di condanna nei confronti del “Gran Moravia” dal momento che la normativa europea sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari ritiene illecita la condotta anche nel caso in cui la vera origine del prodotto sia stata indicata o se il nome protetto sia utilizzato insieme ad espressioni come “metodo”, “simile”, “tipo”. Addirittura, la legge 124/1954 al suo art. 10 puniva come fattispecie penale il semplice utilizzo delle DO o tipiche riconosciute attraverso l’alterazione o se parzialmente modificate con aggiunte, anche indirette, attraverso l’utilizzo di termini come “tipo”, “uso”, “gusto” o altre simili²⁰. L’amministratore della convenuta ha parlato del “Gran Moravia” come di un formaggio della famiglia dei “grana” e come di un prodotto che benché abbia la sua origine nella regione della Moravia rimane legato alla tradizione italiana e la cui qualità sia quella dei formaggi “grana”, o comunque legato alla tradizione del “grana”. Nonostante la società produttrice del Gran Moravia abbia dichiarato nelle sue comunicazioni commerciali che detto formaggio non sarebbe un Grana Padano, ritenere il termine “grana” non il nome comune (generico) di un formaggio a pasta dura ma una parte essenziale di una denominazione composta, appunto “Grana Padano”, basterebbe a far ritenere illecita la condotta in base all’art. 13 del Reg. (UE) n. 1151/2012 che ritiene integrante dell’illecito utilizzo qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, benché la vera origine del prodotto sia indicata o anche se il nome protetto è una traduzione (v. caso “Parmesan”) o è accompagnato da espressioni quali “stile”, “tipo”, “metodo”, etc. Ne deriva che nonostante sia stata fatta piena chiarezza sull’origine del “Gran Moravia”, assolutamente diversa rispetto al “Grana Padano” e quindi abbia escluso che l’origine del suo formaggio sia in qualche modo coincidente con quella della DOP,

⁽¹⁹⁾ Come del resto lo escludevano anche prima l’art. 13 par. 3 del Reg. (CEE) n. 2081/92 e poi l’art. 13, par. 2 del Reg. (CE) n. 510/2006.

⁽²⁰⁾ Cfr. punto 36 sent. Trib. I Grado UE 291/2007: “Il ricorrente afferma che l’art. 10 della legge n. 125/54 sanziona persino sotto il profilo penale «chiunque usi le denominazioni di origine o tipiche riconosciute alterandole oppure parzialmente modificandole con aggiunte, anche indirettamente con termini rettificativi, come “tipo”, “uso”, “gusto” o simili”.

essa abbia comunque integrato una forma di concorrenza sleale in quanto ha affermato che il Gran Moravia apparterebbe alla famiglia dei “grana” dal momento che le modalità di produzione sono coincidenti e riconducibili alla tradizione e al gusto italiani.

6.1.- I rapporti tra norme domestiche e norme unionali nella lettura fatta dal Tribunale di Venezia

Il Tribunale ha concluso per l’evocatività del Gran Moravia²¹. In effetti, l’orientamento sostenuto dal Tribunale di Venezia non è affatto scontato, in quanto il riferimento all’evocazione lascia qualche maglia aperta nella costruzione argomentativa. Si può, quindi, affermare che se è vero che le parole dell’amministratore della società possono essere ritenute lesive della DOP Grana Padano, si tratta non tanto di una forma di evocazione, i cui caratteri, per come descritti dalla giurisprudenza eurounionale sono ben definiti, bensì di una forma di illecito concorrenziale diversa, ascrivibile, più che altro, all’art. 30 c.p.i. che vieta l’uso di qualsiasi mezzo che indichi o suggerisca che il prodotto presenta le qualità che sono proprie di quelli che provengono da una località designata

da un’indicazione geografica. Ora, se è vero che questa norma è stata opportunamente richiamata dal Tribunale di Venezia, non appare condivisibile il passaggio successivo della sentenza, ovvero quello che fa coincidere la previsione dell’art. 30 con l’evocazione. Più precisamente la norma richiamata, appunto l’30 c.p.i., solo in parte può essere ricondotta all’evocazione vietata dalla normativa eurounionale, le cui caratteristiche risultano efficacemente scolpite da casi come il Gorgonzola/Cambozola²², il citato caso “Parmesan”, “Toscoro”²³, “Queso Manchego” e altri come, per esempio Calvados/Verlados²⁴. Essa può essere di tipo fonetico, ottico e, come è stato sostenuto in dottrina, costituisce una pratica subdola che in qualche modo riesce a far credere al consumatore che si trova di fronte a un prodotto che si regge su un disciplinare e su un apposito regime di controlli, mentre invece è solo un prodotto che sfrutta la notorietà di quello protetto dalla DOP o dall’IGP. In particolare, la sentenza sul “Queso Manchego” offre spunti interessanti per scolpire la fattispecie che può essere considerata come evocazione, in quanto, oltre a contenere la somma della giurisprudenza precedente, offre spunti aggiuntivi. Nel caso in esame, la società produttrice per richiamare la DOP “Queso

(²¹) Cfr. p. 29 della sentenza n. 1076/2022 “È indubbio, per quanto sopra descritto, che il termine “grana” utilizzato per indicare il “Gran Moravia” sia evocativo della D.O.P. “Grana Padano”, considerando che i redazionali, le interviste e le pubblicazioni rammentate, rivolte per loro natura ai terzi, hanno oggettivamente un rilievo commerciale di destinazione ai potenziali consumatori, trattando di iniziative imprenditoriali di B, presentato in competizione con i formaggi di produzione italiana, ivi compreso il “Grana Padano” a cui “Gran Moravia” è associato per il tramite del fatto che detto formaggio di produzione ceca è indicato come un tipo di “grana””.

(²²) Cfr. Corte Giust. Sez. V, sentenza 4 marzo 1999, in Causa C-87/97, Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola/Kaserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. Kg et al., in Racc., 1999, p. I-1301. La sentenza è stata oggetto di attenzione in dottrina. Cfr. ex multis, F. Gualtieri, S. Vaccari, B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, cit., p. 15 ss.

(²³) Cfr. Tribunale I grado Ue, 2 febbraio 2017, in causa T-510/15, Roberto Mengozzi/Ufficio dell’Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO). In dottrina, cfr. C. F. Coduti, *Indicazioni geografiche e marchi. Note a margine del caso Toscoro*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2017, p. 65 ss. Più di recente R. Saija, in G. Ambrosio, R. Saija, L. Carrara, *Prodotti alimentari di qualità. Regole, casi e questioni*, cit., p. 175 ss.

(²⁴) Per quanto riguarda, invece, le bevande spiritose, si ved. Corte Giust. UE, 21 gennaio 2016, in causa C-75/15, *Viiniverla Oy c. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus* in Riv. dir. agr., 2016, II, p. 167 ss. con nota di A. Germanò, “Evocazione”: l’approfondimento della fama altrui nel commercio dei prodotti agricoli, p. 177 ss. e con nota di F. Prete, *Evocazione di indicazione geografica di bevande spiritose: la nozione eurocomunitaria di consumatore e il ruolo della Corte di giustizia nel processo di uniformazione dei principi del settore alimentare*, ivi, p. 180 ss. Tale sentenza ritiene che ricorra un caso di “evocazione” nel caso del marchio Verlados -che era stato registrato da una società finlandese a proposito di un’acquavite di sidro di mele- rispetto alla già registrata IG francese “Calvados”. Y. van Couter-F. d’Ath, *Protecting the Origin of Foodstuffs in the European Union Indications of origin and trademarks as intellectual property tools*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2016, p. 62. V. anche il commento di B. Calabrese, *La Corte di giustizia dell’Unione europea si pronuncia sulla protezione delle indicazioni geografiche relative alle bevande spiritose: il caso Verlados*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2016, p. 271 ss.

Manchego” utilizzava nelle etichette immagini che richiamavano il famoso romanzo di Cervantes ed espressioni come “Queso Ronzante” (ovvero il nome del cavallo montato dal protagonista). Nel caso spagnolo il produttore del formaggio non DOP era stabilito nella zgd (zona geografica delimitata) e aveva tutto l’interesse a richiamare in maniera velata la rinomanza della DOP “Queso Manchego”²⁵. Tali elementi non si ravvisano nel caso in esame ove l’amministratore della società produttrice del “Gran Moravia” precisa a chiare lettere che il suo prodotto non è quello protetto dalla DOP e non è stato realizzato nell’area geografica del Grana Padano. Egli si limita semmai a sfruttare la rinomanza in maniera del tutto indiretta, in quanto fa riferimento a una parte del nome composto. Per queste ragioni, nonostante i due prodotti siano comparabili, non ritengo che si possa parlare propriamente di “evocazione” che ha dei caratteri che nel caso di specie non sembrano ricorrere. Nondimeno, non si può non riconoscere la illiceità delle condotte dell’amministratore della società produttrice del Gran Moravia, inquadrabili, quanto meno, nella norma nazionale. Lo stesso Tribunale sembra contraddirsi nel momento in cui, per un verso, parla di evocazione, per poi affermare che non si ravvisa una diretta aggressione della capacità distintiva della DOP, e che la condotta della società convenuta non è idonea ad arrecare danno alla denominazione. Il Tribunale parla di una forma di “parassitismo” anche se poi arriva a riconoscere, quando è chiamato a quantificare il danno arrecato al Consorzio, l’impossibilità di ricostruire il vantaggio riconducibile alla condotta illecita posta in essere dalla società convenuta che chiama il suo formaggio “Gran Moravia” senza che detto nome faccia in alcun modo arrivare al consumatore la rinomanza del “grana” o del “Grana Padano”. Il Tribunale di Venezia, se, per un verso, parla di

“evocazione”, in sede di quantificazione del danno, non si dimostra in condizione di determinare in che percentuale il vantaggio riportato dal marchio “Gran Moravia” sia connesso allo sfruttamento della rinomanza della DOP. Il giudice veneziano riesce a quantificare il risarcimento solo dalla somma delle condotte illecite, in sé poco o nulla lesive, ma la cui dannosità emerge solo dal loro complesso. Ne deriva che se la pronuncia è condivisibile sotto il profilo del diritto interno in quanto è stata certamente realizzata una condotta illecita rientrante nell’art. 2598 c.c., non si può condividere la valutazione in termini di violazione dell’art. 13 del Reg. (UE) n. 1151/2012, perlomeno nel senso che sia stata realizzata una forma di evocazione, pratica commerciale scorretta i cui contorni emergono, come anticipato, con estrema nitidezza dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia citata. Affinché si possa parlare di evocazione, è necessario che il consumatore sia indotto ad avere in mente, come immagine di riferimento, il prodotto la cui IG è protetta, quando si trovi in presenza di un prodotto simile recante la denominazione controversa. Nel caso di specie la denominazione del prodotto “Gran Moravia” non può dirsi controversa. Semmai, a integrare l’evocazione è l’accostamento del “Gran Moravia” alla famiglia dei “grana”. Bisognerebbe verificare, pertanto, se in base alla comunicazione commerciale fatta dalla società convenuta il consumatore medio europeo pensi che acquistando Gran Moravia consumerà un “Grana Padano”. Nel caso del “Gran Moravia”, la configurabilità della fattispecie evocativa è da ricavare, dal momento che l’evocatività è nel nome del prodotto e nelle immagini utilizzate che non lascerebbero pensare al “Grana Padano”. Quanto alla similarità fonetica della denominazione “Gran Moravia”, starebbe nella parola “Gran”, anche se qui è utilizzata in senso diverso, ovvero come forma contratta del

⁽²⁵⁾ Cfr. sent. Corte giust. UE, IV sez, 2 maggio 2019, in causa C-614/17, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego c. Industrial Quesera Cuquerella SL e Juan Ramón Cuquerella Montagud*. In dottrina cfr. F. Prete, *Le nuove frontiere della protezione delle indicazioni geografiche tra evocazione suggestiva dei luoghi legati a una DOP e vera origine del prodotto*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, II, p. 81 ss.; nonché S. Bolognini, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia nella definizione del sistema di tutela delle indicazioni geografiche*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2022, pp. 6-39, spec. P. 23 ss.

termine “grande” e non come “grana”²⁶. Anche la similarità visiva deve riguardare la denominazione controversa, oppure comprende anche la comunicazione ad opera di un amministratore nel corso di interviste su quotidiani o in TV? In alternativa, per potersi parlare di evocazione, è la denominazione controversa a dover essere incorporata, seppur in maniera parziale, nella denominazione protetta e le due denominazioni, quella controversa e quella protetta, devono essere in qualche modo somiglianti. La giurisprudenza italiana si è mossa nel solco tracciato dalla Corte di Giustizia. In alcune sentenze è stato precisato che l’evocazione prescinde dal rischio di confusione e nel valutarne la sussistenza si è espressa sulla nullità di alcuni marchi considerati evocativi. Mentre, per esempio, in alcuni casi sottoposti al vaglio di altri giudici domestici, l’evocazione è stata ravvisata nell’uso del termine “Parma” che compare nel nome della società (Corte di Parma s.r.l.) e nell’indicazione del luogo di produzione del salume²⁷. Nel caso concreto esaminato dalla sentenza del TAR, la ragione sociale dell’impresa produttrice richiama il territorio della DOP. Ovviamente il semplice richiamo del luogo in sé è da ritenersi legittimo, anche se, poiché aumenta il pericolo di confusione, richiede che si presti maggiore attenzione nel presentare i prodotti²⁸. Nel caso del Gran Moravia, non c’è alcun uso del toponimo protetto, salvo che non si accetti la tesi

per cui “grana” indicherebbe la cd. “Val Grana”, ovvero una località geografica. Il problema sta - semmai - nell’uso di uno dei termini della denominazione composta che, tuttavia, non è fatto nel marchio, né tanto meno nella denominazione controversa, ma in altre forme di comunicazione. Nel caso del Gran Moravia, la questione sulla possibilità che si possa parlare di illegittima evocazione ex art. 13 Reg. (UE) n. 1151/2012 sembra in un certo senso mal posta. L’illecita condotta è certamente configurabile ed è ascrivibile al mancato rispetto delle norme nazionali, ovvero l’art. 2598 c.c., per un verso, e l’art. 30 c.p.i., per altro. A riprova di ciò può essere utile richiamare altra pronuncia del giudice europeo del 2021 sul caso *Champanillo*, che sebbene riguardi l’evocazione delle DOP di prodotti vitivinicoli si adatta anche ai prodotti alimentari, nello spirito della riunificazione delle discipline già avviata dal 2008 e ormai prossima ad essere completata quando sarà approvato ed entrerà in vigore il Reg. (UE) la cui proposta è stata presentata dalla Commissione il 31 marzo 2022 ed ora in fase di approvazione davanti al Parlamento europeo destinata ad abrogare e sostituire il Reg. (UE) n. 1151/2012²⁹. In tale pronuncia si afferma che l’evocazione non è subordinata all’accertamento dell’esistenza di un atto di concorrenza sleale ma costituisce una protezione specifica e propria che si applica indipendentemente dalle disposizioni di

⁽²⁶⁾ Come emerge anche dalla sentenza del Tribunale di Torino – Sez. spec. in materia di imprese del 17 febbraio 2023 (RG 10764/2020), “Gran” è un aggettivo ed in quanto tale termine generico della lingua italiana, liberamente utilizzabile. La sentenza di merito citata esclude l’evocazione per “GRAN RISERVA”.

⁽²⁷⁾ Cfr. sent. TAR Lazio, Sez. V, pubblicata il 24 aprile 2023, R.G. 4989/2019.

⁽²⁸⁾ Cfr. sentenza Tribunale di Bologna, sez. sec. Impresa, 27 ottobre 2017, ove si legge: «il fatto che parte di questi elementi siano obbligatori non ne esclude, invero, la valenza confusiva, in un giudizio che come pacificamente affermato ad ogni livello, nazionale e comunitario, deve svolgersi nel caso concreto: la ragione sociale della società produttrice richiama infatti il territorio della DOP e questo richiamo, di per sé ovviamente legittimo, semplicemente e inevitabilmente accentua il pericolo di confusione, e rende doverosa una maggiore attenzione nella presentazione di prodotti diversificati ...».

⁽²⁹⁾ Cfr. sent. Corte giust. UE 9 settembre 2021 n. 783, commentata da M. La Morgia, *Il caso Champanillo: protezione ad ampio raggio per le DOP*, in *Diritto&Giustizia*, 2022, fasc. 101, p. 3 ss. Più specificamente, cfr. l’attenta disamina di S. Bolognini, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia nella definizione del sistema di tutela delle indicazioni geografiche*, cit., p. 6 ss. In ordine all’applicabilità della sentenza Champanillo anche ai prodotti alimentari, cfr. Cass. Civ., Sez. I, ord. 20/03/2023, n. 7937, (a proposito del Pecorino sardo/cacio romano) ove la Corte, pur richiamando la sentenza citata della Corte di Giustizia del 2021, ritiene che tale precedente non sia applicabile al caso del pecorino sardo/cacio romano, in quanto la decisione sul caso Champanillo è stata adottata in base al Reg. (UE) 1308/2013 sui vini di qualità che non sarebbe invece applicabile ai prodotti alimentari, assoggettati a una normativa diversa. Come si evince dall’ordinanza citata, il Reg. 1308/2013, a differenza delle norme sui regimi di qualità applicabili agli alimenti, non contiene la limitazione della tutela apprestata dalla DOP in situazioni riguardanti “il prodotto dello stesso tipo” (cfr. punto 19 ord. Cass.).

diritto nazionale sulla concorrenza sleale.

7.- Conclusioni. Una lettura alternativa/evolutiva della sentenza

Nel caso del “Gran Moravia”, poiché nel nome del prodotto non è dato raffigurare un nesso sufficientemente diretto ed univoco tra questo marchio e la DOP, non sembra che si possa parlare di evocazione nel senso indicato dalla sentenza del tribunale di Venezia, nonostante la condotta dell’amministratore integri certamente un atto di concorrenza sleale.

Ovvio è che la tesi esposta si presta a critiche, dal momento che esautorerebbe il diritto europeo in materia di protezione delle DOP e delle IGP, che invece ha un carattere esaustivo. Per non arrivare a simili conclusioni, una soluzione certamente più condivisibile potrebbe essere la seguente. Le norme europee in materia di tutela delle IG registrate possono essere interpretate nel senso di vietare non solo un impiego diretto del nome registrato ma anche uno indiretto. Nella nota sentenza *Scotch Whisky*, la Corte di giustizia UE ha messo in evidenza che esiste una differenza tra impiego «diretto» e impiego «indiretto» di una denominazione registrata³⁰. Mentre il primo ricorre quando la denominazione controversa è utilizzata sul prodotto, e quindi in etichetta o sulla confezione, l’impiego può dirsi «indiretto» ove «appaia su vettori complementari di marketing o di informazione, quali una pubblicità del prodotto o documenti ad esso relativi»³¹. In tale seconda ipotesi potrebbe rientrare il comportamento della società produttrice del “Gran Moravia”, o meglio del suo amministratore, che ha richiamato il “grana” non nella denominazione o nel marchio, bensì in comunicazioni che la giurisprudenza *Scotch Whisky* ha chiamato “vettori complementari” quali gli strumenti di marketing o di informa-

zione, come potrebbe essere una pubblicità del prodotto o documenti ad essa relativi, secondo quanto emerge dalle conclusioni dell’Avvocato generale. Nel caso del “Gran Moravia”, le comunicazioni dell’amministratore della società tecnicamente non rientrano nella comunicazione commerciale in senso stretto, ma nella misura in cui raggiungono il consumatore medio europeo attraverso mezzi di comunicazione a stampa o televisivi possono essere ricondotte a forme di *impiego indiretto*, alla stregua dell’insegnamento della sentenza citata. Inoltre, il fatto che anche in dette comunicazioni la vera origine del prodotto sia stata chiarita dalla società che produce Gran Moravia, non vale ad escludere l’illegittimità della condotta, da considerare illecita già solo in quanto consiste nell’utilizzo del nome registrato con riferimento a prodotti comparabili non ottenuti nel rispetto del disciplinare di produzione, al solo scopo di beneficiare indebitamente della reputazione di cui gode la denominazione protetta.

Un’ultima considerazione può farsi a sostegno della tesi sostenuta dal Tribunale di Venezia, che ha reso la propria decisione nel 2022 su domanda del Consorzio proposta nel 2020. Nel 2023 è entrato in vigore il nuovo testo dell’art. 13 par. 1 lett. a) Reg. 1151/2012 modificato dal Reg. (UE) n. 2021/2117 che prevede che i nomi registrati sono protetti contro «... qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di un nome registrato per prodotti che non sono oggetto di registrazione, qualora questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con tale nome o l’uso di tale nome consenta di sfruttare, indebolire o svigorire la notorietà del nome protetto, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente». Come appare evidente, la riforma del 2021, che com’è noto ha modificato diverse disposizioni del Reg. (UE) n. 1151/2012, accanto alla parola “sfruttare”, già contenuta nel testo originario della norma, ha aggiunto i due termini “*svilire o svigori-*

⁽³⁰⁾ Corte giust., 7 giugno 2018, in causa C-44/17, *Scotch Whisky Association c. Michael Klotz*.

⁽³¹⁾ Cfr. punti 29 e 32 della sentenza *Scotch Whisky* e S. Bolognini, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia nella definizione del sistema di tutela delle indicazioni geografiche*, cit., pp. 17-18, anche le nt. 59 e 60.

re³². Sono proprio queste due parole che danno il senso dell'ampliamento della tutela del nome operato dalla riforma della PAC del dicembre 2021 ed è su questa base che si può giustificare, in un certo senso, la decisione assunta dal giudice lagunare. In altri termini è questa la condotta illecita posta in essere da "Gran Moravia" che con il proprio comportamento, più che propriamente "evocare" la denominazione protetta, avrebbe più precisamente, posto in essere azioni dirette a *svilire* o *svigorire* la notorietà del nome protetto. Più che la lett. b) dell'art. 13 è proprio la lett. a) del par. 1 che è stata integrata, anche se questo nuovo testo non poteva essere preso in esame dal giudice di merito ma quello vigente al momento di presentazione della domanda.

In altri termini il giudice del Tribunale di Venezia potrebbe aver compiuto un'operazione di anticipazione dell'entrata in vigore di un testo che invece si applica dal 1° gennaio 2023 o forse, più semplicemente, ha utilizzato la riforma non ancora in vigore per interpretare la parola "sfruttare", utilizzando la riforma non ancora vigente nel 2022 come una sorta di interpretazione autentica.

ABSTRACT

Nello scritto che precede, l'A. si sofferma sul sempre attuale tema delle denominazioni composte e dell'evocazione di una parte di esse. Più precisamente, viene in rilievo il nome protetto "Grana Padano DOP" e si discute in merito al possibile utilizzo del termine "grana" in comunicazioni commerciali che riguardano un formaggio che non rispetta il disciplinare del "Grana Padano DOP". Questo termine, da solo è ritenuto non utilizzabile

da alcuni giudici di merito in quanto costituirebbe un termine non generico ma riconducibile a formaggi a denominazione protetta, quali il Grana Padano ed il Parmigiano Reggiano DOP. Nel caso del "Gran Moravia", la società produttrice avrebbe realizzato, ad avviso del Tribunale di Venezia, una forma di concorrenza sleale, in quanto il fatto di ricondurre il "Gran Moravia" alla categoria dei formaggi "Grana" costituisce una forma di svilimento della rinomanza della DOP "Grana Padano". La soluzione adottata dal giudice lagunare, come si legge nello scritto, non sembra del tutto convincente e l'A. ne propone una lettura alternativa.

The author deals with the theme of "compound denominations" and addresses the question of evocation. The case examined concerns the protected name "Grana Padano DOP". The subject of the analysis is the possible use of the term "grana" in commercial communications concerning a cheese that does not comply with the "Grana Padano DOP" specification. According to some judgments of the judges of merit, the word "grana" cannot be used. This is because it is not a generic term but a term attributable to DOP cheeses (Grana Padano and Parmigiano Reggiano). In the case of the "Gran Moravia" cheese, according to the Court of Venice, the manufacturing company allegedly put in place a form of unfair competition. This is because, stating that "Gran Moravia" belongs to the category of "Grana" cheeses, the renown of "Grana Padano DOP" is weakened. The solution adopted by the Court does not convince the Author of the paper who proposes, instead, an alternative reading of the sentence.

□

⁽³²⁾ Cfr. S. Bolognini, *op.ult.cit.*, p. 17, nt. 51.

I consorzi di tutela: autonomia privata e compatibilità con le regole della concorrenza alla luce della nuova PAC

Camilla Gernone

1.- La disciplina europea dei gruppi di produttori a tutela di DOP e IGP e il recepimento da parte dell'Italia

È ormai noto come l'architettura giuridica delle certificazioni di qualità risponda ad una duplice esigenza: da un lato, essa ha l'obiettivo di fornire ai consumatori un'informazione trasparente sull'origine e le caratteristiche dei prodotti, in modo da veicolare scelte consapevoli; dall'altro, permette ai produttori di godere di strumenti concorrenziali utili ad accrescere la loro competitività sul mercato. In quest'ottica si inseriscono le forme di aggregazione dei produttori, con il prioritario scopo di rappresentare gli interessi dei soggetti privati partecipanti ai regimi di qualità.

Con la prima armonizzazione della disciplina, avvenuta con il Reg. (CEE) n. 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, il legislatore europeo ha affrontato il fenomeno associativo a tutela di DOP e IGP con particolare cautela, in ragione dell'impatto che tali forme di aggregazione avrebbero potuto avere sul libero gioco della concorrenza, lasciando, dunque, alla discrezionalità degli Stati membri una più particolareggiata regolamentazione¹.

Scarse sono, invero, le disposizioni dedicate ai gruppi dei produttori nel Regolamento 2081/92,

trattandosi, per lo più, di riferimenti ai soggetti che possono presentare una domanda di registrazione di una DOP o IGP: ai sensi dell'art. 5, solo le "associazioni", e, a determinate condizioni, le persone fisiche individualmente, possono avviare la procedura; per "associazione", inoltre, si intende "qualsiasi organizzazione, a prescindere dalla sua forma giuridica o dalla sua composizione, di produttori e/o di trasformatori interessati al medesimo prodotto agricolo o al medesimo prodotto alimentare".

Il Reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari ha fornito un'esemplificazione delle funzioni attribuite ai gruppi di produttori². Ai sensi dell'art. 45, tali soggetti rivestono un ruolo di primo piano – "a monte" del sistema di tutela dei segni di qualità – in quanto soggetti investiti dell'attivazione della procedura di registrazione di una DOP o IGP, che, una volta riconosciuta, avranno il compito di tutelare. È in via residuale, infatti, che un unico produttore può presentare una domanda di registrazione, e i casi sono espressamente codificati dal legislatore europeo all'art. 49 del Reg. (UE) n. 1151/2012. Peraltro, una volta richiesta e ottenuta la registrazione da parte del gruppo, nulla vieta che un singolo produttore, pur non aderente al gruppo, fabbrichi il prodotto DOP o IGP registrato, conformemente al relativo disciplinare di produzione. Questa possibilità, difatti, deriva dalla matrice pubblicitica della disciplina delle certificazioni di qualità, e dalla titolarità non esclusiva del segno, la quale può essere fruita da parte di qualsiasi produttore che rispetti il disciplinare di produzione.

Il ruolo di impulso della procedura di registrazione è, dunque, riservato all'autonomia privata: sono i gruppi a formare le regole giuridiche e tecniche di produzione che confluiscono nel disciplinare, il quale viene recepito come parte integrante della

(¹) Sul punto v. I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2015, p. 4 ss.

(²) In argomento, cfr. V. Rubino, *Il ruolo dei consorzi di tutela nella protezione della qualità*, in Aa. Vv., in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 479 ss.

legislazione europea una volta superato il vaglio della Commissione.

In una fase precedente alla domanda di registrazione, infatti, i vari soggetti richiedenti sono tenuti a comporre i propri conflitti e a far convergere i propri interessi individuali: è necessario che ciò avvenga entro il termine della fase nazionale della procedura di registrazione della denominazione, in quanto, una volta trasmessa la documentazione alla Commissione e trasferita ad essa la competenza a decidere in merito alla legittimità della richiesta di registrazione, i singoli produttori non potranno più presentare opposizione, essendo questa fase destinata a comporre i conflitti unicamente tra gli Stati membri.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea si è espressa, in un'ordinanza³, relativamente alle azioni di tutela esperibili da parte dei produttori anche in relazione al diritto di opposizione, respingendo il ricorso proposto da due imprese tedesche contro una decisione del Tribunale di I grado: le imprese chiedevano l'annullamento di un regolamento riguardante la registrazione di una denominazione d'origine controllata, la "Altenburger Ziegenkäse", in quanto, a loro dire, l'area geografica per la quale si chiedeva la registrazione era troppo estesa e ciò avrebbe consentito a società situate al di fuori del cantone di produzione di usare tale denominazione, con danno ai loro interessi. Se, da una parte, le imprese sostenevano di essere direttamente interessate dal provvedimento di cui chiedevano l'annullamento, in quanto uniche produttrici del prodotto in quell'area, la Corte rilevava come il regolamento di approvazione della modifica del disciplinare fosse "un atto di portata generale" che produce effetti nei confronti di categorie di operatori economici in quanto tali e non di singoli. Peraltro, la dichiarazione di opposizione ad una registrazione avrebbe potuto essere presentata solo da uno Stato membro, al quale si sia precedentemente

rivolta una persona fisica o giuridica che possa dimostrare di avere un interesse economico legittimo. Le controversie interne esistenti tra l'autorità competente dello Stato membro che ha chiesto la registrazione di una denominazione ed una persona fisica o giuridica che risiede o è stabilita in tale Stato membro devono essere risolte in un momento precedente a quello della trasmissione alla Commissione della domanda di registrazione, rimanendo, altrimenti, come unico strumento di tutela per i soggetti che si ritengono lesi il ricorso al giudice nazionale competente⁴.

Per quanto concerne le funzioni dei gruppi, questi ultimi svolgono altresì rilevanti funzioni "a valle" della registrazione, quando cioè il prodotto, ormai registrato, viene commercializzato con il segno di qualità. I gruppi hanno un ruolo promozionale, in quanto possono intervenire sulla comunicazione esterna, nella pubblicità e nell'informazione ai consumatori, potendo altresì adottare provvedimenti volti a migliorare l'efficacia del regime di tutela, fornendo consulenza ai produttori e informazioni economiche.

Sotto un diverso profilo, i soggetti in questione sono deputati al controllo e alla vigilanza interna, dovendosi accertare, periodicamente, del rispetto del disciplinare di produzione da parte dei membri, e hanno la facoltà di segnalare alle autorità terze competenti per i controlli ufficiali, a norma dell'art. 36 del Regolamento, eventuali situazioni che mettano a rischio la qualità, la notorietà o l'autenticità dei prodotti, come previsto dall'art. 45, par. 1, lett. a).

Il ruolo di controllo dei gruppi, seppur, oggi, nettamente distinto da quello degli organismi privati di controllo⁵, è ad esso strettamente funzionale. L'attività di vigilanza effettuata dai gruppi a livello interno risulta antecedente e prodromica rispetto al momento di esecuzione dei controlli ufficiali: il gruppo, intervenendo sull'attività dei propri associati e verificando il rispetto delle regole di produ-

⁽³⁾ Corte Giust. 26 ottobre 2000, in causa C-447/98, *Molkerei Großbraunshain GmbH e Bene Nahrungsmittel GmbH*, in *curia.europa.eu*.

⁽⁴⁾ Sul tema, I. Canfora, *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche protette*, in G. Resta (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Milano, 2010, p. 381 ss.

⁽⁵⁾ In argomento, v. *infra*.

zione e l'adeguatezza dei metodi utilizzati, contribuisce a preservare il buon funzionamento della realtà associativa e la regolarità del processo produttivo.

2.- I consorzi di tutela di DOP e IGP e la loro natura giuridica

In Italia, la disciplina dei gruppi di produttori a tutela di DOP e IGP si sviluppa, alle origini, di pari passo con la graduale espansione della tutela delle denominazioni d'origine dei prodotti vitivinicoli e agroalimentari, ricevendo una regolamentazione autonoma ed uniforme per tutti i settori produttivi a partire dal 1998.

L'art. 53 della legge 24 aprile 1998, n. 128 (c.d. "Legge comunitaria 1995-1997"), successivamente modificato dall'art. 14 della legge 21 dicembre 1999, n. 526, reca disposizioni attuative delle regole fissate dal legislatore europeo in materia di controlli ufficiali sulle produzioni di qualità e prevede la forma e le funzioni dei soggetti collettivi a tutela di DOP e IGP.

L'art. 53 co. 15 individua nei consorzi ai sensi dell'art. 2602 c.c. la forma giuridica idonea alla formazione dei gruppi. Tra le funzioni riconosciute dalla legge ai consorzi vi sono quella consultiva relativa al prodotto e alla sua promozione sul mercato, la possibilità di adottare misure finalizzate al miglioramento qualitativo delle produzioni in termini di sicurezza igienico-sanitaria, caratteristiche chimiche, fisiche, organolettiche e nutrizionali del prodotto. I consorzi svolgono, inoltre, di concerto con il Ministero dell'agricoltura, un'attività di vigilanza e tutela del segno di qualità da potenziali abusi e atti di concorrenza sleale. Se, oggi, tale attività è nettamente distinta da quella di controllo svolta dagli organismi privati autorizzati, tale distinzione non era stata resa esplicita dal legislatore in passato.

Difatti, una delle prime leggi a tutela delle denominazioni d'origine, la legge 10 aprile 1954 n. 125 ("Tutela delle denominazioni d'origine e tipiche dei formaggi"), prevedeva espressamente che la funzione di controllo e vigilanza sulla produzione

dei formaggi riconosciuti come denominazione d'origine potesse essere delegata dal Ministero dell'agricoltura e da quello dell'industria e del commercio, di concerto tra loro, ai consorzi di tutela.

Il D.P.R. 5 agosto 1955 n. 667 dettava norme regolamentari per l'esecuzione della l. n. 125/1954 e prevedeva che la richiesta per ottenere l'incarico di vigilanza sulla produzione o sul commercio di uno dei tipi di formaggio protetti dalla legge dovesse essere avanzata dal Consorzio volontario al Ministero dell'agricoltura. In concomitanza con l'attuazione della legge, i formaggi ivi menzionati venivano riconosciuti come denominazione d'origine e ne venivano fissati i metodi di lavorazione, le caratteristiche merceologiche e le zone di produzione, come nel caso del "Parmigiano Reggiano" e "Grana Padano", riconosciuti come denominazioni d'origine con D.P.R. 30 ottobre 1955, n. 1269. Ad entrambi i Consorzi, poi, con D.M. 17 giugno 1957 e D.M. 23 marzo 1957, era stato affidato l'incarico di vigilanza sulla produzione e sul commercio dei formaggi con denominazione d'origine. I Consorzi, inoltre, potevano apporre le marchiature e gli altri contrassegni che indicassero la denominazione protetta.

Il problema della sovrapposizione tra funzioni di tutela e funzioni di controllo permane fino all'inizio degli anni '90: ne è un esempio la legge 13 febbraio 1990, n. 26 relativa alla protezione della denominazione d'origine "Prosciutto di Parma". Sulla scia della precedente legge 4 luglio 1970, n. 506, da essa abrogata, l'art. 11 prevedeva che il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministero dell'agricoltura e quello della sanità, potessero delegare i compiti di controllo sulla produzione e di rispetto della legge ad un "consorzio volontario di produttori".

Le funzioni di vigilanza e controllo cominciano ad essere poste su due piani differenti a partire dall'entrata in vigore del Regolamento del 1992 – che richiedeva agli Stati membri la designazione di autorità pubbliche od organismi privati autorizzati dotati di requisiti di imparzialità e terzietà da deputare ai controlli – con il conseguente obbligo

per gli Stati membri di adeguarvisi, ma non con pochi problemi.

In un primo tempo, l'art. 53 della legge n. 128/1998 aveva riconosciuto agli organismi associativi più rappresentativi della DOP o IGP, *id est* i consorzi di tutela, la possibilità di chiedere l'autorizzazione per la costituzione di organismi di controllo, sostanzialmente permettendo a tali soggetti di svolgere le stesse funzioni di un organismo privato, oltre alla tradizionale funzione di promozione e tutela della DOP o IGP. Tale previsione, che confermava una tendenza già vista nelle prime leggi relative alla tutela delle denominazioni geografiche, rischiava di generare la sovrapposizione tra le due funzioni, così creando un vero e proprio conflitto di interessi, ricadendo nelle mani dello stesso soggetto sia la funzione promozionale e di vigilanza interna sul corretto funzionamento del consorzio, sia quella di controllo ufficiale di rispetto delle regole di produzione sancite dal disciplinare⁶.

Tale ambiguità legislativa è venuta meno con la modifica all'art. 53 della l. n. 128/1998, intervenuta con l'art. 14 della l. n. 526/1999. Il co. 8, così come riformulato, non menziona più i soggetti che possono chiedere la registrazione, ma riconosce la possibilità di scelta degli organismi privati di controllo da un apposito elenco tenuto presso il Ministero delle politiche agricole da parte dei medesimi soggetti che potevano chiedere la registrazione nella versione precedente della norma, e dunque dei consorzi. Inoltre, al co. 15, il legislatore precisa che le attività svolte dai consorzi, ossia quelle di tutela, promozione, valorizzazione, informazione al consumatore e cura generale degli interessi relativi alle denominazioni, vanno nettamente distinte rispetto alle attività di controllo e devono essere svolte "nel pieno rispetto di quanto previsto dall'articolo 10 del citato Reg.

(CEE) n. 2081/92 e all'art. 14 del citato Reg. (CEE) n. 2082/92".

La giurisprudenza amministrativa ha cercato di chiarire tale distinzione ed ha interpretato il rapporto tra l'attività di vigilanza svolta dai consorzi volontari di tutela di DOP e IGP ai sensi dell'art. 53, co. 15, della legge n. 128/1998, nella sua formulazione modificata, e l'attività di controllo sulle DOP e IGP, di competenza delle autorità pubbliche od organismi privati autorizzati, in termini di complementarità: l'attività dei consorzi, infatti, è "principalmente finalizzata alla difesa della denominazione di origine protetta mediante azioni di salvaguardia, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alle denominazioni"⁷.

La Cassazione⁸, invece, esprimendosi in relazione all'opportunità, per il Consorzio del Prosciutto di Parma, di imporre ai non consorziati il pagamento di tariffe a titolo di corrispettivo per l'attività di vigilanza a tutela della corrispondente denominazione d'origine, ha posto in evidenza come tale facoltà permanga anche a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 526/1999, che è estremamente chiara nel distinguere le attività di controllo svolte da un organismo terzo in base ai regolamenti europei e le verifiche svolte dai consorzi.

3.- I consorzi di tutela dei vini e le funzioni di controllo erga omnes

La disciplina del settore vitivinicolo presenta alcune differenze sostanziali in merito alle funzioni di vigilanza e controllo in capo ai consorzi di tutela, offrendo alcune sollecitazioni circa la natura giuridica di questi ultimi.

Fino all'emanazione dell'OCM vino nel 2008⁹, i controlli di conformità ai disciplinari dei vini di qua-

⁽⁶⁾ Sul passaggio dall'attribuzione delle attività di controllo dai consorzi di tutela agli organismi terzi alla luce dell'art. 10 del Reg. (CEE) n. 2081/1992, v., *ex aliis*, L. Paoloni, *I consorzi fra produttori agricoli tra passato e presente*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, p. 895 ss.

⁽⁷⁾ T.A.R. Lazio, sez. II, 22 aprile 2004, n. 3477, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 1110 ss.

⁽⁸⁾ Cass. civ. sez. III, 08 febbraio 2019, n. 3725, in *Giust. Civ. mass.*, 2019.

⁽⁹⁾ Regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

lità erano affidati, ai sensi dell'art. 72 del Reg. (CE) n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, agli organismi individuati dagli Stati membri, lasciando a questi ampia discrezionalità nella scelta delle autorità deputate ai controlli.

In Italia, il D.M. 29 maggio 2001 ("Controllo sulla produzione dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (V.Q.P.R.D.)"), attribuiva ai consorzi di tutela muniti di incarico di vigilanza ai sensi dell'art. 19 della legge n. 164/1992¹⁰ l'incarico di svolgere i controlli di conformità della produzione al relativo disciplinare, su tutte le fasi di produzione dell'uva, della sua trasformazione in vino e della sua presentazione al consumo, con efficacia *erga omnes*, ossia nei confronti di tutti i soggetti appartenenti alla filiera produttiva, a prescindere se consorziati o meno. I costi dei controlli, inoltre, venivano posti a carico dei partecipanti al regime di qualità, in proporzione ai quantitativi controllati. I consorzi di tutela, dunque, in base alla lettura del legislatore, sono enti di diritto privato a cui sono attribuite potestà pubblicistiche¹¹, in cui rientrano non solo le attività riconducibili esclusivamente ai compiti di controllo sul rispetto del disciplinare, ma anche tutte quelle attività di promozione e tutela della DOP o IGP.

Tuttavia, l'art. 19 della legge del '92 non prevedeva espressamente la delega di *tutti* i compiti di controllo sulla produzione in capo ai consorzi, bensì soltanto che i consorzi, nel rispetto di determinate condizioni, opportunamente delegati, potessero collaborare alla vigilanza sul rispetto

della legge. La finalità dell'art. 2 del D.M. 29 maggio 2001 era quella di ampliare le funzioni tradizionalmente attribuite ai consorzi, rendendone l'azione più capillare ed efficace, subordinandola, comunque, a requisiti di rappresentatività maggiormente stringenti.

In virtù dell'eterogeneità delle disposizioni relative alle funzioni di vigilanza, il sistema di controllo e di pagamento di quote *erga omnes* aveva dato vita ad un contenzioso dinanzi al giudice amministrativo, sollevato in particolare da parte di imprese produttrici non consorziate¹².

Un esempio è il caso affrontato dal T.A.R. Lazio¹³, adito da alcune aziende agricole produttrici di vini DOC e DOCG in Emilia-Romagna, le quali impugnavano i provvedimenti relativi al conferimento al Consorzio di tutela "Ente tutela vini di Romagna" delle funzioni di controllo sui produttori delle denominazioni vitivinicole di qualità. Le ricorrenti, in particolare, lamentavano l'indebito conferimento al consorzio di poteri di controllo, nonché l'imposizione a tutti i produttori, compresi i non consorzati, di oneri finanziari, come previsto dalla legge.

Le imprese adducevano di essere state poste in una situazione di soggezione rispetto agli esiti dell'attività di vigilanza svolta dal consorzio, il quale non era dotato di piena rappresentatività ed era costituito da produttori la cui attività si sarebbe posta in contrasto con quella dei produttori non consorzati. Secondo il giudice amministrativo, il passaggio dall'attività di vigilanza sui propri consociati – che peraltro era stata ritenuta ammissi-

(¹⁰) L'incarico di vigilanza sull'applicazione della legge poteva essere accordato ai consorzi con decreto ministeriale, sentito il Comitato nazionale per la tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche tipiche dei vini, a quei consorzi volontari che "a) siano rappresentativi di almeno il 40 per cento dei produttori e della superficie iscritta all'albo dei vigneti per vini di una DOCG o DOC o all'elenco delle vigne per vini di una IGT, ovvero, nel caso di DOC riguardanti esclusivamente vini spumanti o liquorosi, di almeno il 50 per cento della produzione; b) siano retti da statuti che consentano l'ammissione, senza discriminazione, di viticoltori, singoli o associati, vinificatori e imbottiglieri autorizzati e che garantiscano la loro rappresentanza nel consiglio di amministrazione; c) dispongano di strutture e risorse adeguate ai compiti; d) non gestiscano né direttamente né indirettamente marchi collettivi o attività di tipo commerciale o promozionale concernenti i soli associati".

(¹¹) In argomento, D. Viti, *I consorzi volontari di tutela dei prodotti agro-alimentari*, in M. D'Addezio - A. Germanò (a cura di), *La regolazione del mercato alimentare nell'Unione Europea: esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Atti del Convegno, Udine, 24-25 novembre 2006, p. 307 ss.

(¹²) Sul tema cfr. F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2018, p. 17 ss.

(¹³) T.A.R. Lazio, sez. II, 18 aprile 2007, n. 3407, in *Foro amm. TAR*, 2007, fasc. 4, p. 1347 ss.

bile dalle ricorrenti – al controllo sull'intera categoria delle imprese appartenenti alla stessa filiera produttiva non si sarebbe posto in contrasto con l'art. 19 della l. n. 164/1992, ma sarebbe invece attuativo di quest'ultimo. L'art. 19, infatti, al co. 3, consente ai consorzi volontari di svolgere le attività di cui all'art. 21 della stessa legge: tale disposizione attribuisce ai consorzi autorizzati funzioni relative all'organizzazione e al coordinamento delle attività delle categorie interessate alla produzione e alla commercializzazione di ciascuna denominazione¹⁴. Quest'attività, fa notare il giudice, si sviluppa in due direzioni: a livello tecnico, per assicurare corrispondenza tra gli adempimenti operativi cui sono tenuti i produttori e le norme del disciplinare; a livello amministrativo, per assicurare la tutela della denominazione dal plagio, dalla concorrenza sleale o dall'usurpazione¹⁵.

L'attribuzione in capo ai consorzi delle funzioni di controllo e la loro estensione *erga omnes* non sono state messe in discussione per diverso tempo: come è stato fatto notare¹⁶, un significativo ostacolo proveniva, in larga parte, dall'orientamento della Corte di Giustizia espresso nel caso riguardante il vino spagnolo *Rioja*¹⁷. Il giudice europeo, in tale contesto, aveva ritenuto che l'imbottigliamento nella zona di produzione, effettuato sotto il controllo dei produttori stessi, fosse un mezzo per "preservare la notevole reputazione del vino *Rioja*", che per la collettività dei produttori interessati riveste un'importanza decisiva» (punto 75). Inoltre, la coesistenza di due processi di imbottigliamento diversi, all'interno e all'esterno della zona di produzione, avrebbe avuto, come

rischio, quello di ridurre la fiducia di cui la denominazione gode presso i consumatori: questi ultimi, infatti, sono convinti che "tutte le fasi della produzione di un v.q.p.r.d. rinomato debbano essere effettuate sotto il controllo e la responsabilità della collettività interessata" (punto 77).

Tale approccio era stato confermato dal legislatore italiano che, nel D.M. 29 marzo 2007, all'art. 3, individuava, tra i soggetti idonei a svolgere attività di controllo delle produzioni di v.q.p.r.d., "i consorzi di tutela muniti dell'incarico di vigilanza di cui all'art. 19 della legge n. 164/1992".

A partire dal 2008, con l'entrata in vigore del Reg. (CE) n. 479/2008 sull'OCM vino, il controllo di conformità delle produzioni vitivinicole ai relativi disciplinari è stato ricondotto ai principi di cui al Reg. (CE) n. 882/2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, in base ai quali i controlli ufficiali devono essere svolti da autorità pubbliche od organismi privati autorizzati che godano di terzietà e indipendenza. In questo modo, il processo di omologazione dei controlli sulla qualità dei prodotti ai controlli di tipo igienico-sanitario si è concluso anche per il settore vitivinicolo¹⁸.

Va detto che il giudice amministrativo ha da tempo classificato gli organismi incaricati dei controlli ufficiali, sia igienico-sanitari che di qualità, nel novero degli organismi privati incaricati di pubbliche funzioni, analogamente a quanto avveniva per i consorzi quando erano investiti dei controlli¹⁹.

⁽¹⁴⁾ Cfr. l'art. 21 della l. n. 164/1992.

⁽¹⁵⁾ "Per quanto concerne invece la finalità di tutela e valorizzazione delle denominazioni o indicazioni dirette ad assicurare, in base alle specificazioni contenute nella lett. b del secondo comma stesso art. 21, la tutela delle stesse denominazioni (o indicazioni) suscettibili di essere compromesse da comportamenti integranti attività di plagio, usurpazione, concorrenza sleale etc., appare evidente che tali attività ove vengano affidate ai Consorzi debitamente autorizzati nelle forme previste dalla legge non possono che essere dirette nei confronti delle intere categorie interessate alla produzione o commercializzazione di origine vale a dire nei confronti di tutti i produttori della relativa denominazione".

⁽¹⁶⁾ F. Albisinni, *ult. op. cit.*, p. 21.

⁽¹⁷⁾ Corte giust. UE, 16 maggio 2000, in causa C-388/95, *Regno del Belgio*, in *Dir. e giur. agr.*, 2001, p. 20 (con nota di Bianchi).

⁽¹⁸⁾ Sul punto, v. F. Albisinni, *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Riv. reg. merc.*, 2018, fasc. 1, p. 16 ss.

⁽¹⁹⁾ Di recente, *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 8 febbraio 2023, n. 1377: "Le attività degli organismi di controllo in materia di tutela delle D.O.P. devono ricondursi all'esercizio privato di pubbliche funzioni, trattandosi di funzioni affidate in vista della protezione dell'interesse

Più di recente, il d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61 ha confermato la possibilità, per i consorzi, di svolgere *erga omnes*, nei confronti di tutti i soggetti sottoposti al sistema dei controlli, le attività di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alla denominazione, precisando, tuttavia, che tali attività sono ben distinte rispetto a quelle di controllo, e sono svolte sotto il coordinamento dell'ICQRF. Quest'ultimo può avvalersi della collaborazione di agenti vigilatori nominati dal consorzio, in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza. In ogni caso, va evidenziato che tale attività di vigilanza si limita unicamente alla fase di commercializzazione della produzione e risulta in definitiva una funzione di supporto all'attività dell'Ispettorato.

Tale impostazione è presente, da ultimo, nella legge 12 dicembre 2016, n. 238 (c.d. "Testo unico della vite e del vino"), che ha abrogato la disciplina previgente in materia di denominazioni d'origine e indicazioni geografiche vitivinicole facendola confluire in un unico testo normativo.

La possibilità di svolgere funzioni *erga omnes* riconosciuta in capo ai consorzi di tutela nel settore vitivinicolo ha portato alcuni commentatori²⁰ ad inserire i consorzi nel novero delle organizzazioni interprofessionali, regolate attualmente a livello europeo dagli artt. 157 e 158 del Reg. (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, in quanto struttura collettiva, di matrice eterogenea, che racchiude in sé i vari portatori d'interessi che operano sulla filiera, dai viticoltori agli imbottiglieri. In particolare, ai sensi dell'art. 167, è permesso agli Stati membri produttori di stabilire "regole di commercializzazione intese a regolare l'offerta, in partico-

lare tramite decisioni adottate dalle organizzazioni interprofessionali riconosciute, al fine di "migliorare e stabilizzare il funzionamento del mercato comune dei vini". Ciò può avvenire anche nei confronti dei soggetti non aderenti, in quanto lo stesso legislatore europeo ha previsto che, a determinate condizioni, dettate dall'art. 164 del medesimo regolamento²¹, gli accordi, decisioni e pratiche adottate in seno ad un'organizzazione di produttori riconosciuta, un'associazione riconosciuta di organizzazioni di produttori o un'organizzazione interprofessionale riconosciuta, possano trovare applicazione nei confronti degli altri operatori non aderenti all'organizzazione o associazione. Come contropartita, e per evitare fenomeni di *free riding*, l'art. 165 prevede che gli operatori economici non aderenti alle organizzazioni, che beneficiano delle attività la cui efficacia sia *erga omnes*, versino all'organizzazione un importo pari alla totalità o ad una parte dei contributi finanziari versati dagli aderenti.

4.- I meccanismi di votazione e di ripartizione dei costi di gestione all'interno degli organi sociali: questioni giuridiche

Se la legge n. 526/1999 detta, in linea teorica, i requisiti di forma delle organizzazioni dei produttori a livello nazionale, nonché le loro funzioni principali, la disciplina delle dinamiche interne di questi organi è affidata, invece, ad una serie di decreti ministeriali: questi, dettando i criteri di rappresentanza all'interno dell'assemblea dei soci, il contenuto minimo dello statuto e la ripartizione dei costi di gestione tra i consociati, delineano un sistema complesso e dagli equilibri non sempre

pubblico alla genuinità e lealtà del mercato alimentare, poiché le attività di controllo del rispetto del disciplinare della D.O.P., così come definite dal Regolamento comunitario e dall'art. 53, l. n. 128 del 1998, sono dirette alla tutela della qualità del prodotto nell'interesse del consumatore, trattandosi, dunque, di una missione di interesse generale che rientra nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'alimentazione", V. anche T.A.R. Lazio, sez. V, 14 aprile 2022, n. 4548; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2005, n.4 524; T.A.R. Lazio, sez. II, 22 aprile 2004, n. 3477.

⁽²⁰⁾ V., in particolare, L. Paoloni, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d. lgs. 61/2010*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2012, p. 1 ss. e N. Lucifero, *I Consorzi di tutela dei vini e le funzioni erga omnes: estensione delle regole e contributi obbligatori*, *ibidem*, n. 1-2019, p. 36 ss.

⁽²¹⁾ Cfr. l'art 164 del Regolamento (UE) n. 1308/2013.

ben definibili.

Gli appartenenti al consorzio sono suddivisi in categorie dal D.M. del 12 aprile 2000, n. 61413: questo, oltre a fornire il contenuto dello statuto, stabilisce, all'art. 4, che le categorie di «produttori e utilizzatori» contribuiscono al riconoscimento ai sensi dell'art. 14, co. 17, legge n. 526/1999. Al fine di ottenere il riconoscimento, infatti, i consorzi devono rispettare un ben preciso criterio di rappresentatività: essi sono chiamati a dimostrare la partecipazione nella compagine sociale dei soggetti che rappresentano «almeno i 2/3 della produzione controllata dall'organismo di controllo privato autorizzato o dall'autorità pubblica designata dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e ritenuta idonea alla certificazione DOP o IGP, calcolate su un periodo significativo».

La suddivisione in categorie produttive è alla base del meccanismo di ripartizione dei voti all'interno degli organi sociali, previsto dal D.M. del 12 aprile 2000, n. 61414: alle categorie individuate dal D.M. 61413/2000 è attribuita una percentuale di rappresentanza negli organi sociali del 66%, mentre la restante percentuale viene ripartita fra le restanti categorie produttive, sulla base delle indicazioni fornite dallo statuto del consorzio²².

Per quanto concerne il valore dei voti attribuiti ai consociati, la disposizione di riferimento del D.M. è l'art. 5. In particolare, il valore del voto, cui ha diritto ciascun consociato, deriva dal rapporto fra la quantità del prodotto certificato, e la quantità complessivamente conforme o certificata per ciascuna categoria dall'organismo di controllo pubblico o privato. Il valore del voto, pertanto, dipende direttamente dalla quantità prodotta e certificata all'interno della categoria di appartenenza.

Il meccanismo di ripartizione dei costi all'interno dell'Assemblea dei soci, regolato dal D.M. del 12 settembre 2000, n. 410, d'altra parte, è speculare a quello di attribuzione del valore del voto fra le varie categorie e con esso interconnesso. Difatti,

l'art. 2 prevede che la quota da porre a carico di ciascuna categoria della filiera non possa superare la percentuale di rappresentanza del 66% fissata dall'art. 3 del D.M. n. 61414/2000 e che ogni soggetto debba contribuire con una quota commisurata alla quantità di prodotto controllata dall'organismo privato autorizzato o dall'autorità pubblica di controllo per il prodotto e idonea ad essere certificata a DOP o a IGP. A partecipare ai costi sono tutti i soggetti che aderiscono al Consorzio nonché quei soggetti che, pur se non aderenti al Consorzio, appartengono alle corrispondenti categorie individuate all'art. 4 del già menzionato D.M. n. 61413/2000 e che partecipano al regime di qualità.

I meccanismi di votazione e di ripartizione dei costi in assemblea pongono una serie di questioni di non poco rilievo. Difatti, se, da un lato, la diretta proporzionalità fra produzione certificata e valore del voto riceve un consistente correttivo nel meccanismo di ripartizione dei costi di gestione, che sono tanto più elevati quanto è maggiore la produzione del singolo associato, dall'altro, tale sistema rischia di generare uno squilibrio interno nella ripartizione delle decisioni in seno all'Assemblea. Il potere decisionale, in base a questo meccanismo, risulterebbe a favore dei produttori di grandi dimensioni e a scapito dei piccoli, specie quando i soci sono chiamati a decidere su questioni di particolare rilievo, quali quelle di competenza dell'assemblea straordinaria. Tra queste, spiccano la modifica dello Statuto del consorzio e del disciplinare di produzione della DOP o IGP di cui il consorzio è titolare. Specialmente sotto quest'ultimo aspetto, possono emergere maggiormente i differenti interessi delle categorie: è possibile, ad esempio, che la volontà dei soci di maggiori dimensioni sia quella di adattare la produzione alle nuove tecnologie e ad una più ingente meccanizzazione, in modo da abbattere i costi e velocizzare la produzione.

⁽²²⁾ Lo stesso decreto individua, all'art. 2, le categorie appartenenti alle corrispondenti filiere produttive. Ad esempio, per la filiera dei formaggi: per i formaggi freschi: allevatori produttori di latte, caseifici, confezionatori; per i formaggi stagionati: allevatori produttori di latte, caseifici, stagionatori e/o porzionatori.

È da comprendere, altresì, che tipo di impatto questo genere di decisioni possa avere sul sistema regolamentare dei sistemi di qualità, specie per quanto concerne i requisiti giuridici e sostanziali richiesti dal legislatore europeo: si pensi ai «fattori naturali e umani», requisito essenziale prescritto dall'art. 5, par. 1, lett. b) del Reg. (UE) n. 1151/2012 per l'identificazione di una DOP.

Tali considerazioni inducono un'ulteriore riflessione, riguardante i soggetti legittimati alla partecipazione ai regimi di qualità, se questi possano essere adeguati ad una produzione su più larga scala, e, nel caso, se essi possano essere resi più elastici e adattabili a tecniche e tipi di produzione maggiormente industrializzati. Peraltro, su tale tema si era già interrogato il Tribunale UE, nel celebre caso riguardante la "piadina romagnola IGP"²³, in maniera più o meno cauta. I giudici, infatti, avevano ritenuto legittima la modifica del disciplinare in senso favorevole alla produzione industrializzata della IGP: «nei limiti in cui il consumatore attribuisce al prodotto di cui trattasi determinate caratteristiche o qualità per il fatto che esso proviene dalla zona geografica in questione, sia il prodotto fabbricato artigianalmente che quello fabbricato con l'ausilio di apparecchi meccanici godono di tale immagine nella mente del consumatore. In altre parole, l'immagine di cui tale prodotto gode presso i consumatori sarebbe quindi associata alla sua origine geografica indipendentemente dalla questione se sia fabbricato secondo i metodi artigianali o industriali» (punto 47 della sentenza)²⁴.

Le scelte relative al metodo di produzione di una DOP o IGP, adottate in seno al consorzio di tutela, generano una serie di effetti, sia nei rapporti di forza tra le varie categorie di produttori riuniti, o meno, nel consorzio, che a livello di concorrenza lungo la filiera: in particolare, l'abbattimento dei costi determinato dall'industrializzazione dei metodi di produzione potrebbe avviare un processo di «cannibalizzazione e marginalizzazione» dei prodotti dai costi di produzione più alti²⁵ - generalmente quelli fabbricati attraverso le tecniche tradizionali senza il ricorso a tecnologie o all'automatizzazione, potendo causare anche conflitti tra le varie categorie di produttori. Un esempio è rappresentato dalla filiera del "Culatello di Zibello DOP": questa era storicamente caratterizzata dalla contrapposizione tra produttori artigianali, i quali prediligevano metodi di fabbricazione della DOP tradizionali, in particolare una stagionatura più lunga, e produttori industriali. La disputa si è conclusa con l'ingresso dei produttori industriali all'interno del consorzio e con l'adozione, da parte di quest'ultimo, di un marchio collettivo di cui possono fregiarsi unicamente i produttori che rispettino le tecniche tradizionali²⁶.

5.- I Piani di Regolazione dell'Offerta di DOP e IGP e la compatibilità con le regole della concorrenza

Fra le principali funzioni svolte dai consorzi di

(²³) Tribunale I grado UE, sez. II – 23 aprile 2018, n. 43, causa T-43/15, CRM S.r.l.

(²⁴) Per un'analisi approfondita della sentenza, che investe anche gli altri aspetti rilevanti, si rinvia a F. Albinini, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, p. 11 ss.; V. Paganizza, *Dalla padella alla brace: la Piadina Romagnola IGP, dal "testo" al Consiglio di Stato*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2014, p. 45; nonché L. Costantino, *Le alterne vicende della Piadina romagnola tra competenze amministrative e giurisdizionali nazionali, ruolo della Commissione e legame con il territorio*, in giustiziacivile.com.

(²⁵) Cfr. F. Arfini, G. Belletti, A. Marescotti, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Roma, 2010, p. 134 ss. «La difficoltà di raggiungimento dell'accordo sulle regole cresce con il livello di eterogeneità delle imprese locali chiamate a discutere delle regole. A fianco di piccole-medie imprese a carattere artigianale e con sbocchi di mercato prevalentemente locali possono, infatti, operare grandi imprese industriali a portafoglio diversificato e con sbocchi commerciali anche internazionali. Le tecnologie impiegate per l'ottenimento del prodotto tipico possono essere diverse, così come l'esito finale dare luogo a varianti del prodotto non sempre "condivise" all'interno del sistema produttivo».

(²⁶) Sulla filiera del Culatello di Zibello DOP e sulle dinamiche tra i produttori, v. A. Tregear e a., *Regional foods and rural development: The role of product qualification*, in *Journal of Rural Studies*, 2007, n. 23, p. 12 ss.

tutela a livello nazionale vi è la stipula dei Piani di regolazione dell'offerta di prosciutti e formaggi DOP e IGP, i quali costituiscono, altresì, una rappresentazione plastica delle dinamiche di funzionamento interno dei gruppi stessi.

Una prima forma di contingentamento dell'offerta è stata introdotta, limitatamente ai formaggi DOP e IGP, dal c.d. "Pacchetto Latte"²⁷, che ha introdotto l'art. 126-*quinquies* nel Reg. (CE) n. 1234/2007 sull'OCM unica.

Il contingentamento dell'offerta ha quale finalità, nelle intenzioni del legislatore, quella di garantire il valore aggiunto e mantenere la qualità dei prodotti DOP e IGP, vista l'importanza di queste denominazioni dal punto di vista economico, specie per le regioni rurali più vulnerabili²⁸.

La disciplina dei Piani è attualmente contenuta negli artt. 150 e 172 del Reg. (UE) n. 1308/2013, i quali prevedono una serie di condizioni di attuazione piuttosto stringenti. La richiesta deve essere presentata da un'organizzazione di produttori, un'organizzazione interprofessionale o un gruppo di operatori riconosciuti ai sensi degli artt. 152 ss. dello stesso Regolamento. Le norme di regolazione dell'offerta, una volta approvate dallo Stato membro, divengono vincolanti per tutti i produttori del prodotto considerato, anche se non appartenenti all'organizzazione proponente. Come cor-

rettivo all'efficacia *erga omnes* del Piano, il Regolamento ne prevede un'efficacia temporalmente limitata – pari a tre anni – e una serie di requisiti di rappresentatività delle organizzazioni proponenti, le quali devono stipulare un accordo preventivo relativo alle norme contenute nel Piano²⁹. Le motivazioni della rigidità delle regole cui è sottoposta l'approvazione dei piani di regolazione, sia a livello unionale che interno, nonché il doppio vaglio degli Stati membri e della Commissione, sarebbero da ricercare nella natura privatistica dei soggetti aventi diritto alla proposizione dei piani di regolazione, e all'influenza che l'azione di questi potrebbe avere sulla concorrenza³⁰.

In Italia, dalla fine degli anni '90 ad oggi, in assenza di una normativa a livello europeo che regolamentasse compiutamente la pianificazione dell'offerta, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è stata chiamata ad esprimersi sulla compatibilità delle condotte di pianificazione dell'offerta dei consorzi di tutela con le regole della concorrenza, sottolineandone, a più riprese, il carattere derogatorio ed eccezionale³¹.

Uno dei primi provvedimenti avente ad oggetto la pianificazione dell'offerta di un consorzio di tutela di un prodotto di qualità ha riguardato il Consorzio del Prosciutto San Daniele e il Consorzio del prosciutto di Parma³². L'Associazione Agricoltori della

⁽²⁷⁾ Reg. (CE) n. 261/2012 che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. In argomento v. *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, 2013, Napoli, ESI.

⁽²⁸⁾ È quanto previsto dal considerando 17 del Regolamento (UE) n. 261/2012. Critico sul punto L. Russo, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 164 ss. Secondo l'A.: «non è dato di comprendere perché produzioni che si fregiano di certificazioni "di qualità" quali, appunto, le DOP e le IGP, dovrebbero necessitare di piani di controllo della produzione al fine di mantenere il proprio valore aggiunto, valore che dovrebbe essere loro garantito proprio dalle particolari loro connotazioni qualitative, tali da distinguerli sul mercato dai corrispondenti prodotti "ordinari" [...]».

⁽²⁹⁾ Cfr. l'art. 150, par. 2. Per una disamina approfondita della disciplina dei Piani di regolazione e della differenza fra art. 150 e art. 172 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 si rinvia a L. Russo, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, ult. op. cit., 164.; per un'analisi del rapporto fra Piani di regolazione e concorrenza in agricoltura, nonché del processo di trasferimento ai gruppi di produttori dei compiti di regolazione della produzione, v. F. Prete, *Piani di Regolazione dell'offerta di formaggi DOP e IGP e limiti alla concorrenza in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 3, p. 322 ss.

⁽³⁰⁾ Così I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, op. cit., p. 9.

⁽³¹⁾ Per una panoramica sulle pronunce dell'AGCM nei suoi primi anni di attività si veda L. Costantino, *Il ruolo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel settore agroalimentare*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook-Basile, *Trattato di diritto agrario*, Vol. 3, Milano, 2011, p. 230 ss.

⁽³²⁾ AGCM, provv. n. 3999/1996, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1998, 246. Per un'analisi approfondita della pronuncia, si rinvia a L. Paoloni, *Programmazione della produzione e lesione delle regole antimonopolistiche nei consorzi di tutela dei prodotti agro-alimentari tipici*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1998, p. 197 ss.

provincia di Modena adiva l'Autorità garante denunciando l'esistenza di regolamenti di autodisciplina, adottati dai consorzi, i quali si risolvevano in un sistema di contingentamento della produzione di prosciutto crudo. L'Autorità, in prima battuta, ha riconosciuto l'applicabilità ai consorzi di tutela della disciplina *antitrust* così come disegnata dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 ("Norme per la tutela della concorrenza e del mercato"), e, in particolare, dell'art. 2, che vieta le intese restrittive della libertà di concorrenza realizzate da consorzi, associazioni d'impresе od altri organismi similari. A nulla rilevava, agli occhi dell'Autorità, la qualifica di questi consorzi quali "enti pubblici ausiliari", in quanto riceventi l'incarico di svolgere attività di vigilanza e controllo della tipicità e della qualità della produzione tutelata, rispettivamente, con l. 13 febbraio 1990, n. 26 e l. 14 febbraio 1990, n. 30³³: la scelta di ricorrere a piani di programmazione della produzione si è formata unicamente in seno al consorzio e l'approvazione ministeriale di essi si risolve in un «mero atto di controllo, successivo e distinto anche formalmente dai piani». In definitiva, tali piani di programmazione sarebbero direttamente volti alla fissazione di tetti produttivi globali e di quote di produzioni annuali per ciascuna impresa produttrice di prosciutti tutelati, generando, così una «limitazione della produzione complessiva e individuale del prosciutto crudo tutelato»³⁴.

Allo stesso tempo, tuttavia, l'AGCM ha concesso ai due consorzi un'autorizzazione in deroga, della

durata di 4 anni, a stipulare le intese in questione ai sensi dell'art. 4 della L. n. 282/1990, che prevede una deroga alle intese restrittive della concorrenza qualora queste diano luogo a miglioramenti nelle condizioni di offerta sul mercato», siano strettamente necessarie al raggiungimento delle finalità e non eliminino la concorrenza di una parte sostanziale del mercato. Se tale deroga viene concessa in virtù dell'incompleta individuazione e attuazione degli strumenti di controllo della qualità previsti all'epoca dal legislatore, è proprio in ragione del mutato quadro normativo in materia di controlli ufficiali che nel 1999 l'AGCM non ha rinnovato tale deroga.

L'AGCM ha reputato contrarie alla disciplina *antitrust* anche le condotte del Consorzio del formaggio "Parmigiano Reggiano" e quello del "Grana Padano", sempre nel 1996³⁵.

Fra le condotte censurate vi erano la programmazione della produzione, la previsione di un piano produttivo per ciascun caseificio determinato dagli organi consortili, e la minaccia dell'applicazione di sanzioni in caso di superamento della quantità programmata, nonché la stipula di un protocollo di intesa fra i due consorzi, il quale prevedeva un limite massimo di produzione per l'annata 1994 e lo scambio di informazioni su andamento dei consumi nel mercato interno e internazionale, tendenze delle scorte di magazzino, andamento dei volumi di produzione dei due consorzi, indicazione delle pressioni sul mercato interno dei prodotti similari d'importazione.

(³³) Punto 60 del provvedimento: «A tale proposito, si rileva che, ai fini dell'applicabilità delle regole del diritto della concorrenza, da un lato, non è rilevante la natura giuridica, pubblica o privata, del soggetto autore del comportamento anticoncorrenziale, nel momento in cui questo risulti comunque partecipe dell'attività economica (sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 1991, causa C- 41/90, *Klaus Hofner e Fritz Elser c Macroton Gmhb*). Dall'altro, deve osservarsi come l'esercizio di poteri pubblicitari non rende di per sé immune l'attività del soggetto che li esercita dall'osservanza delle regole poste a tutela della concorrenza (sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 1991, causa C-18/88, *Régie des Télégraphes et des Télégraphes et des Téléphones (RTT) c GB-INNO-BM SA*, provvedimento dell'Autorità del 4 agosto 1995 n. 3211, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato Porto di Venezia*)».

(³⁴) Punto 76. Peralto, come fa notare L. Paoloni, op. cit., p. 199, le decisioni adottate dai consorzi in questione non esprimono la volontà di tutti i soggetti partecipanti, in quanto gli imprenditori «non sono rappresentati pariteticamente nelle strutture consortili»: in particolare gli allevatori si trovano in netta minoranza e hanno una capacità limitata di incisione sulle decisioni adottate dal consorzio nel suo complesso. Al netto di tali considerazioni, è necessario, tuttavia, calare la pronuncia in oggetto nel contesto normativo all'interno della quale essa è stata adottata. È, difatti, utile esaminare tali provvedimenti di pari passo con l'evoluzione della normativa nazionale ed europea in materia di concorrenza e delle produzioni di qualità, insieme al ruolo sempre più decisivo che in esso assumono le organizzazioni dei produttori.

(³⁵) AGCM, provv. n. 4352/1996, in *Bollettino AGCM*, 11 novembre 1996, n. 43.

Alle stesse conclusioni l'Autorità è giunta nel 1998³⁶, quando è stata sottoposta alla sua attenzione la condotta del Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola, che aveva imposto ai produttori limiti quantitativi alla produzione, l'assegnazione di quota produttiva a ciascuna impresa consorziata e l'applicazione all'impresa Igor, esclusa dal Consorzio dal settembre 1988, della quota di produzione fissata nel piano per le imprese associate, nonché di contributi di marchiatura superiori a quelli previsti per le ditte associate e di un contributo per vigilanza e controllo non richiesto ai soci.

Infine, nel 2004³⁷, oggetto di attenzione è la compatibilità con le regole della concorrenza dell'accordo interassociativo concernente il riposizionamento della DOP «Grana Padano» sul mercato. Gli strumenti adottati dal Consorzio, contenuti in due delibere, riguardavano, rispettivamente, un incentivo per la vendita di latte a fini diversi dalla produzione di Grana Padano, e l'effettuazione di maggiori investimenti pubblicitari da finanziare attraverso un meccanismo di contribuzione aggiuntiva su base progressiva, in modo da realizzare un innalzamento degli *standard* qualitativi della produzione. Per l'Autorità, tali pratiche risultavano contrarie alle regole sulla concorrenza: la prima, incentivando la vendita di latte a fini diversi dalla trasformazione in Grana Padano, aveva l'effetto di contenere significativamente la crescita potenziale della produzione di Grana, mantenendone artificiosamente elevato il livello dei prezzi all'ingrosso; per quanto riguarda le misure finalizzate al riposizionamento sul mercato del Grana Padano, queste, evidenzia l'Autorità, di per sé non avrebbero presentato elementi di contrasto con la concorrenza, essendo espressamente finalizzate a favorire una produzione che garantisca un elevato standard qualitativo e a promuovere il marchio Grana Padano. Tuttavia, secondo l'AGCM, la distorsione della concorrenza sarebbe da rinvenire nel meccanismo di contribuzione

aggiuntiva imposto ai produttori: l'accordo, infatti, prevedeva un incremento più elevato del contributo aggiuntivo in presenza di una maggiore produzione di Grana Padano marchiato, così penalizzando gli operatori che producevano più Grana. Inoltre, la previsione, nel meccanismo di contribuzione, di una tabella rigidamente strutturata, per cui al superamento di una determinata soglia di produzione i partecipanti al Consorzio erano tenuti a contribuire in misura più che proporzionale al finanziamento delle spese pubblicitarie, appare suscettibile di costituire un disincentivo a incrementi di produzione, indipendentemente dalla finalità di riposizionamento del prodotto e di spostamento della curva di domanda verso l'alto e dall'effettiva entità dell'impatto economico per i consorziati.

Dalle pronunce citate, emerge, dunque, una lettura restrittiva e piuttosto cauta da parte dell'AGCM del rapporto tra pianificazione della produzione e regole della concorrenza; tale lettura restrittiva ha trovato accoglimento altresì in tempi recenti, verosimilmente alla luce delle stringenti condizioni imposte dal legislatore europeo per la legittimità dei Piani di cui agli artt. 150 e 172 del Reg. (UE) n. 1308/2013.

E infatti, il 29 maggio 2017, l'AGCM ha fornito un parere alquanto restrittivo sulle modalità di definizione dei Piani di regolazione dell'offerta dei tre principali Consorzi di tutela di formaggi DOP, Grana Padano, Parmigiano Reggiano e Pecorino Romano, a fronte delle numerose denunce ricevute da produttori di latte e caseifici.

L'Autorità *antitrust* auspicava che i Piani fossero ispirati ai principi di "proporzionalità e di non discriminazione", e invitava i Consorzi e le Autorità di controllo a verificare rigorosamente e costantemente la sussistenza dei presupposti e delle condizioni richieste dalla normativa comunitaria e nazionale al fine di legittimare l'adozione di Piani di regolazione dell'offerta, altrimenti configurabili quali intese restrittive della concorrenza, in

⁽³⁶⁾ AGCM, provv. n. 6002/1998, in *Bollettino AGCM*, 08 giugno 1998, n. 21.

⁽³⁷⁾ AGCM, provv. n. 13300/2004, in *Bollettino AGCM*, 12 luglio 2004, n. 26.

contrasto con l'articolo 101 TFUE. Inoltre, la stessa poneva in evidenza la necessità di accertare sempre l'effettiva e reale sussistenza di un accordo preventivo di adesione ai Piani da parte dei produttori di latte crudo, oltre che dei trasformatori, dell'area geografica interessata, verificando scrupolosamente le percentuali di effettiva adesione al piano richieste dalla normativa. Anche in questo caso, l'Autorità ha messo in risalto il «carattere derogatorio ed eccezionale, oltre che meramente temporaneo» delle disposizioni contenute nei Piani di regolazione, «che devono rispondere alla necessità di fronteggiare eccessi di produzione e squilibri nel mercato in grado di provocare una eccessiva volatilità dei prezzi e un conseguente abbassamento del livello qualitativo dei prodotti».

L'orientamento tracciato dall'AGCM, tuttavia, non ha trovato conferma quando ad occuparsi del rapporto tra Piani di regolazione e concorrenza è stato il giudice amministrativo, in particolare il Consiglio di Stato³⁸. La vicenda scaturiva dal ricorso, proposto da alcuni produttori di latte, volto a contestare la legittimità del Piano di regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano Reggiano per il triennio 2017-2019 e l'attribuzione della quantità annuale di latte complessivamente producibile a livello di comprensorio (c.d. punto di riferimento comprensoriale o «PRC»), considerata eccessivamente bassa in relazione all'andamento espansivo del mercato del Parmigiano Reggiano DOP. Per le ricorrenti, tale meccanismo avrebbe innescato inevitabilmente l'applicazione pressoché automatica della contribuzione aggiuntiva a causa del superamento delle quote assegnate, costituente una forma indiretta di finanziamento del Consorzio di tutela.

I produttori ricorrenti sostenevano, in primo luogo, la violazione, da parte del Piano, dell'art. 101, par. 1, TFUE, recante il divieto di intese restrittive della concorrenza, in forza delle misure di contingentamento dell'offerta che il Piano stesso preve-

de. Inoltre, essi lamentano la proroga dell'efficacia della disciplina prevista dal Piano, effettuata attraverso la reiterazione, per il triennio 2017-2019, dello stesso punto di riferimento comprensoriale (PRC) fissato per il triennio 2014-2016, nonché la disparità di trattamento tra i segmenti della filiera e tra i produttori. Da questo punto di vista, l'invarianza del PRC, ricalcato sui volumi produttivi del triennio 2014-2016 avrebbe aumentato la contribuzione aggiuntiva a vantaggio del consorzio; tale contribuzione avrebbe, inoltre, gravato esclusivamente sulla categoria degli allevatori, mentre i caseifici e i commercianti, i quali realizzano i maggiori utili in ragione della trasformazione e della vendita del formaggio, ne sarebbero stati esenti.

Un aspetto rilevante e che presenta elementi di distonia rispetto alla lettura offerta dall'Autorità, è rappresentato dall'approccio del giudice amministrativo alla natura della disciplina dei Piani. Per il Collegio, le norme del Regolamento (UE) n. 1308/2013 sui Piani di regolazione non contengono alcuna indicazione riguardante l'eccezionalità della disciplina di quest'ultimi: essi possono, dunque, essere adottati non solo in situazioni di crisi di mercato e per periodi di tempo limitati, ma anche «al fine di adeguare l'offerta del prodotto alla domanda e di garantire valore aggiunto e mantenere la qualità dei formaggi che beneficiano di una DOP o IGP». Perciò, il Piano risulta pienamente compatibile con la disciplina della concorrenza, in quanto «la finalità di tale strumento, [...], è quella di tutelare un prodotto DOP e di assicurare il corretto esplicarsi del gioco concorrenziale, regolandone l'offerta in condizioni di equilibrio rispetto alla capacità di assorbimento da parte della domanda nazionale ed estera».

6.- I gruppi di produttori nella nuova PAC

Il 2 dicembre 2021 è stato adottato un pacchetto

⁽³⁸⁾ Consiglio di Stato, sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1299. Per un commento della pronuncia si rinvia, si vis, a C. Gernone, *La disciplina dei prodotti agroalimentari e vitivinicoli di qualità nella giurisprudenza amministrativa recente*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 4, p. 35 ss.

di tre regolamenti destinati ad attuare la riforma della PAC 2023-2027³⁹, rispettivamente 2021/2115, 2021/2116 e 2021/2117.

La disciplina dei gruppi a tutela dei segni di qualità, seppur non riformata in maniera strutturale, riceve una certa attenzione da parte del legislatore europeo nel Reg. (UE) 2021/2117, per quanto concerne la disciplina dei Piani di regolazione dell'offerta; più indirettamente nelle indicazioni che il legislatore europeo fornisce relativamente ai Piani strategici nazionali che devono essere adottati dai singoli Stati membri.

È da segnalare, infatti, la modifica intervenuta sul Reg. (UE) 1308/2013, che è in linea con l'approccio del nostro giudice nazionale alla disciplina dei Piani. Il legislatore europeo, dopo aver espresso la volontà, nel considerando n. 54 del Reg. (UE) 2021/2117, di estendere la possibilità di applicazione di norme di gestione dell'offerta ai prodotti DOP e IGP, attraverso l'integrazione delle norme vigenti in un'unica disposizione riguardante tutti i prodotti agricoli e alimentari, all'art. 1, par. 49, ha introdotto l'art. 166-bis, che sostituisce gli artt. 150 e 172 del Reg. (UE) n. 1308/2013: in questo modo è stata eliminata la distinzione fra settori produttivi e si è contribuito alla progressiva erosione del criterio dell'eccezionalità dei piani.

Attraverso questa modifica, si è rafforzato uno strumento di primaria importanza nelle mani dei gruppi di produttori e continua quel processo di "affidamento" ai privati dei ruoli di regolazione del

mercato nel quadro della PAC⁴⁰.

Maggiori novità relative al ruolo e alle funzioni dei gruppi sono previste dalla proposta di nuovo Regolamento sulle IG, presentata il 31 marzo 2022 dalla Commissione europea⁴¹.

Già dai considerando della proposta emerge, con estrema chiarezza, l'obiettivo di rafforzare il ruolo di tali soggetti, sia per quanto concerne la funzione di proposizione della registrazione di un segno di qualità⁴², sia per quanto riguarda la funzione di autocontrollo interno. Importanti novità si rinven- gono anche relativamente alla rappresentatività di tali soggetti e in relazione alla produzione sostenibile.

La proposta di regolamento individua una nuova figura, quella dell'"associazione di produttori riconosciuta", definita, all'art. 7, par. 1, lett. f), come "un'associazione formale dotata di personalità giuridica e riconosciuta dalle autorità nazionali competenti come unica associazione che agisce per conto di tutti i produttori". Il riconoscimento di un'unica associazione a tutela della DOP o IGP registrata – tema su cui i precedenti regolamenti avevano sempre taciuto – costituisce un'importante forma di tutela degli interessi dei produttori, specie di quelli di piccoli o medie dimensioni, che facilmente potrebbero subire le conseguenze degli atti di concorrenza sleale posti in essere dai produttori che operano su scala più ampia⁴³. Conferire alle associazioni riconosciute strumenti più efficaci a tutela della denominazione di qua-

⁽³⁹⁾ Per un primo sguardo alle novità della PAC 23-27 si veda il fasc. 1-2020 di *Riv. dir. agr.*, contenente gli atti del convegno "La Politica Agricola Comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi", 19 e 20 dicembre 2019, Verona..

⁽⁴⁰⁾ In questo senso, I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. Scaffardi – V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Vol. I, Roma, 2020, p. 243.

⁽⁴¹⁾ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2017/1001 e (UE) 2019/787 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012, Bruxelles, 31.03.2022, COM(2022)134 final. La proposta è stata aggiornata in data 2 maggio 2022, con COM(2022) 134 final/2 includendo il riferimento alla sintesi della valutazione d'impatto e il parere sulla valutazione d'impatto.

⁽⁴²⁾ A riguardo, il considerando n. 23 dispone che: "Le associazioni di produttori svolgono un ruolo essenziale nella procedura di domanda di registrazione delle indicazioni geografiche, ma anche nelle richieste di modifica dei disciplinari e di cancellazione. Esse dovrebbero essere dotate di mezzi per individuare e commercializzare meglio le caratteristiche specifiche dei loro prodotti. Occorre pertanto chiarire il ruolo dell'associazione di produttori".

⁽⁴³⁾ Recita la prima parte del considerando n. 24: "Poiché i produttori di prodotti recanti indicazioni geografiche sono per lo più piccole o medie imprese, essi devono far fronte alla concorrenza di altri operatori lungo la filiera alimentare, il che può creare concorrenza sleale tra i produttori locali e quelli che operano su scala più ampia. In tale contesto, nell'interesse di tutti i produttori coinvolti, è necessario consentire a un'unica associazione di produttori di intraprendere azioni specifiche a nome dei produttori".

lità, evitando la frammentazione degli interessi dei produttori, non solo è un passo in avanti in senso garantista per i soggetti che partecipano ai regimi di qualità, ma contribuisce, altresì, a fare maggiore chiarezza della disciplina, costituendo un chiaro indirizzo per i legislatori nazionali.

La proposta, oltre a tracciare la differenza fra associazioni riconosciute e non riconosciute, fissa, all'art. 33, i criteri nel rispetto dei quali un'associazione può essere riconosciuta. L'associazione deve rispettare determinati criteri di rappresentatività ai fini del riconoscimento: in particolare, un'associazione può essere riconosciuta «previo accordo concluso tra almeno due terzi dei produttori del prodotto recante un'indicazione geografica, che rappresentino almeno due terzi della produzione di quel prodotto nella zona geografica cui si fa riferimento nel disciplinare», come recita il par. 2.

Al fine di poter svolgere le proprie funzioni, l'associazione, a prescindere dall'essere riconosciuta o meno, ai sensi dell'art. 32, è sottoposta al controllo dello Stato membro in cui ha sede, il quale verifica che essa operi in maniera democratica e trasparente e che tutti i produttori del prodotto designato abbiano il diritto di aderire all'associazione. Oltre a tale forma di controllo del corretto funzionamento interno del soggetto collettivo, il legislatore europeo ha previsto la possibilità che gli Stati membri adottino delle disposizioni che prevedano la partecipazione, ai lavori dell'associazione, di soggetti portatori di altri interessi, quali funzionari pubblici, consumatori, dettaglianti e fornitori.

La proposta prevede le funzioni che possono essere svolte dalle associazioni dei produttori, differenziandole a seconda che esse siano riconosciute o meno dallo Stato membro: non è previsto alcun obbligo di riconoscimento, ma viene conferito alle associazioni che ottengano il riconoscimento un ruolo di maggiore rilievo nell'interlocuzione con le istituzioni e di intervento nella tutela delle denomi-

nazioni, non previsto per quelle non riconosciute.

Ai sensi dell'art. 32, un'associazione di produttori (non riconosciuta) può elaborare il disciplinare e gestire controlli interni che garantiscano la conformità delle fasi di produzione del prodotto designato dall'indicazione geografica al suddetto disciplinare; avviare azioni legali intese a garantire la protezione dell'indicazione geografica e dei diritti di proprietà intellettuale ad essa direttamente collegati; concordare iniziative di sostenibilità e garantire ad esse un'adeguata pubblicità; intraprendere azioni per migliorare le prestazioni dell'indicazione geografica; lottare contro la contraffazione e i sospetti usi fraudolenti sul mercato interno di un'indicazione geografica che designi prodotti non conformi al disciplinare, monitorando l'uso dell'indicazione geografica sul mercato interno e sui mercati di paesi terzi in cui le indicazioni geografiche sono protette, anche su internet, e, se necessario, anche informando le autorità incaricate dell'applicazione della legge mediante i sistemi riservati disponibili.

Ai sensi dell'art. 33, par. 3, le associazioni riconosciute, oltre a svolgere le funzioni di cui all'art. 32, possono fungere da collegamento con gli organismi responsabili dell'applicazione della proprietà intellettuale e della lotta alla contraffazione, e partecipare a reti attive nel campo dell'applicazione della proprietà intellettuale in quanto titolare dei diritti dell'indicazione geografica; avviare azioni, anche presentando domande di intervento alle autorità doganali, per scongiurare o contrastare eventuali misure che siano, o rischiano di essere, dannose per l'immagine del loro prodotto; raccomandare alle autorità nazionali norme vincolanti da adottare in conformità dell'articolo 166-bis del Reg. (UE) n. 1308/2013 per la regolazione dell'offerta di prodotti designati da un'indicazione geografica⁴⁴; registrare un marchio commerciale individuale, collettivo o di certificazione, contenente

⁽⁴⁴⁾ L'art. 166-bis del Reg. (UE) n. 1308/2013, introdotto dal Regolamento (UE) 2021/2117, prevede la possibilità, per le organizzazioni e associazioni riconosciute ai sensi del regolamento, di adottare norme vincolanti per la regolazione dell'offerta dei prodotti agricoli e agroalimentari protetti da DOP e IGP, di fatto generalizzando la possibilità di accesso alla pianificazione dell'offerta a tutti i prodotti DOP e IGP, non solo a prosciutti e formaggi. Invero, l'individuazione di tale funzione in capo alle associazioni di produttori rappresenta un vero e proprio raccordo con il Regolamento sull'OCM unica.

un'indicazione geografica e limitato al prodotto conformemente al disciplinare corrispondente allo scopo di proteggere l'indicazione geografica nei sistemi dei nomi di dominio internet all'esterno della giurisdizione dell'Unione.

L'impianto della proposta di regolamento si fonda, altresì, sulla sostenibilità ambientale, sociale ed economica, la quale riceve una fondamentale declinazione nei c.d. "impegni di sostenibilità", ex art. 12. Le associazioni, infatti, possono concordare impegni di sostenibilità da rispettare nella produzione del prodotto protetto da denominazione geografica, che siano più rigorosi di quelli previsti dal diritto dell'Unione o da quello nazionale e di "andare oltre le buone pratiche in termini di impegni sociali, ambientali o economici"⁴⁵. Tali impegni dovranno figurare nel disciplinare. Il legislatore europeo utilizza in questo caso una formulazione piuttosto generica, non individuando il possibile contenuto di tali impegni, lasciando alla Commissione il potere di adottare atti delegati che definiscano le norme di sostenibilità dei vari settori e i criteri per il riconoscimento delle norme di sostenibilità esistenti a cui i produttori possono aderire.

Il testo dell'art. 12 è stato oggetto di una serie proposte di emendamento, che sollevano alcune questioni giuridiche. In primo luogo, viene introdotta la figura dell'"impresa sostenibile", la quale dovrebbe contribuire alla realizzazione di una serie di obiettivi sociali, ambientali o economici, tra cui la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi, la conservazione e l'uso sostenibile del suolo, la conservazione della biodiversità, la transizione verso un'economia circolare, ecc.

Sempre all'art. 12 – così come emendato – viene previsto che gli impegni di sostenibilità concordati dalle associazioni di produttori possano figurare nel disciplinare ovvero essere "elaborati separatamente rispetto a quest'ultimo".

In primo luogo, non è chiaro in che termini si inserisca la figura dell'"impresa sostenibile" nel quadro della tutela e della promozione delle indicazioni geografiche, non essendo dalla disposizione prevista alcuna modalità né i requisiti di riconoscimento di quest'ultima. Per quanto riguarda, invece, l'elaborazione di impegni di sostenibilità al di fuori del disciplinare se, come si vedrà in seguito, si tratta di un *modus operandi* già adottato da numerosi consorzi di tutela, è innegabile che la previsione dell'inserimento di tali impegni all'interno dei disciplinari abbia maggiore forza cogente, costituendo questi la fonte legale delle regole tecniche e di fabbricazione cui tutti i produttori debbano attenersi.

Al netto del percorso di discussione sulla nuova proposta di regolamento, le novità in esso contenute risultano in linea con l'attuazione della strategia *From Farm to Fork* della Commissione, cuore del *Green new deal* europeo⁴⁶.

Nella "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni" del 20 maggio 2020, peraltro, la sostenibilità alimentare riveste un ruolo di primo piano: tutti i soggetti della filiera agroalimentare (agricoltori, pescatori, produttori, ecc.) sono chiamati a trasformare i loro metodi di produzione in modo più rapido e sfruttare al meglio le soluzioni basate sulla natura, sulle tecnologie, sul digitale e sullo spazio, per conseguire migliori risultati climatici e ambientali, aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici e ridurre e ottimizzare l'uso di fattori di produzione.

La codificazione di una tale responsabilità in capo alle associazioni di produttori costituisce una novità nel panorama legislativo europeo, se si considera la poca chiarezza del rapporto, nel corso degli anni, tra i parametri di sostenibilità e i segni di qualità, determinato, essenzialmente ma non esclusivamente, dalla scarsità dei riferimenti

⁽⁴⁵⁾ Sul punto e sulla relazione tra DOP, IGP e cambiamenti climatici, v. A. Di Lauro, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2022, p. 22 ss.

⁽⁴⁶⁾ Sul punto, v. A. Jannarelli, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in Riv. dir. agr., 2020, 1, p. 23 ss.

alla sostenibilità all'interno dei Regolamenti su DOP e IGP⁴⁷.

Senza dubbio, il rispetto degli standard di sostenibilità costituisce, in una logica di mercato, uno strumento utile nelle mani del produttore per aumentare la propria attrattività e sensibilizzare il consumatore.

In Italia, alcuni consorzi di tutela, specie di grandi dimensioni, hanno avviato importanti campagne comunicative sul tema. Si pensi, ad esempio, al *Consorzio di tutela del Prosecco DOC*, il quale si è impegnato ad adottare, con cadenza annuale, il cosiddetto «Vademecum viticolo», il quale indica agli operatori del settore le strategie migliori per ottenere una produzione più sostenibile. Tra queste vi sono il minimo utilizzo delle sostanze chimiche di sintesi, la razionalizzazione delle tecniche agronomiche nel rispetto dei principi ecologici, economici e tossicologici e la minimizzazione dell'uso di prodotti fitosanitari di sintesi. Inoltre, il Consorzio ha avviato la collaborazione con la società Equalitas – società che concede una particolare certificazione di sostenibilità in ambito vitivinicolo – per ottenere la certificazione di «Denominazione sostenibile». In Francia, invece, è stato il Consiglio permanente dell'*Institut National de l'Origine et de la Qualité* (INAO) ad aver individuato, nel 2020, tre opzioni per rafforzare l'impegno dei produttori di DOP e IGP, rappresentati dai propri *organismes de défense et gestion* (ODG) nella sostenibilità agro-ambientale. Si tratta, invero, di strumenti volontari di potenziamento dell'impegno dei produttori, che si sviluppano in tre direzioni. In primo luogo, l'ODG può richiedere all'INAO, competente ad approvare la registrazione e la modifica dei disciplinari di produzione, l'introduzione, all'interno del disciplinare stesso, di una o più «disposizioni agroambientali»; esso può impegnarsi, a prescindere dal disciplinare, ad avviare un processo graduale di otte-

nimento della certificazione ambientale o di agricoltura biologica; infine, può demandare all'INAO l'introduzione, all'interno del disciplinare di produzione, di un obbligo di ottenimento di una certificazione ambientale ufficiale.

Se le previsioni contenute nella proposta di regolamento costituiscono un importante contributo agli obiettivi della transizione verde, resta da verificare quale sarà il reale impatto di queste iniziative: ciò dipenderà in parte dalle scelte condotte dai legislatori nazionali, ma anche da quelle rimesse all'autonomia privata dei gruppi dei produttori, e da come questi ultimi intenderanno mettere in pratica gli impegni di sostenibilità.

Recentemente, il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione riguardo la proposta di regolamento⁴⁸, ritenendo, fra le altre cose, che i gruppi di produttori riconosciuti debbano ottenere maggiori diritti e risorse. Da un lato, questi dovrebbero essere incaricati di stabilire le condizioni minime per l'uso di una denominazione e di controllare l'uso corretto delle indicazioni. I gruppi, inoltre, dovrebbero ricevere contributi finanziari obbligatori da tutti i produttori.

È altresì da comprendere in che modo i diritti e risorse dei gruppi dovrebbero essere implementati, se si considera che gran parte delle funzioni menzionate sono già in larga parte svolte dalle organizzazioni. Difatti, i gruppi stabiliscono già le regole di massima di utilizzo di una denominazione all'interno del disciplinare e svolgono una funzione di monitoraggio del corretto utilizzo della denominazione sul mercato, ai sensi dell'art. 45 del Reg. (UE) n. 1151/2012.

Se, da un lato, un potenziamento del ruolo dei gruppi sarebbe da accogliere con favore, specie per quanto concerne l'incremento della funzione di protezione dei segni – incremento peraltro visto come necessario relativamente alla protezione *online* delle IG – imporre ulteriori condizioni mini-

(⁴⁷) Per una trattazione analitica del tema del rapporto tra DOP, IGP e sostenibilità, troppo esteso per essere affrontato in questa sede, si rinvia a A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 1, p. 382. Si veda, altresì, F. Arfini, V. Bellassen, *Sustainability of European food quality schemes. Multi-performance, structure, and governance of PDO, PGI, and organic agri-food systems*, Springer, 2019. Invero, la sostenibilità è menzionata anche nel *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli* del 2008.

me di utilizzo della finirebbe per frapporre un ulteriore ostacolo all'accesso ai sistemi di qualità per i produttori, rischiando di frustrare gli obiettivi della disciplina, specie delle ultime modifiche apportate, improntate ad una semplificazione ed efficientamento delle procedure di registrazione. Inoltre, per quanto concerne l'obbligatorietà dei contributi finanziari, è da segnalare come già meccanismi di contribuzione obbligatoria da parte dei non associati siano previsti dai diritti nazionali: in Italia, come si è osservato, una tale previsione è contenuta nell'art. 2 del D.M. n. 410/2000; in Francia, invece, ai sensi dell'art. L642-21 del *Code rural*, è prevista l'adesione obbligatoria di tutti gli operatori all'*organisme de défense et gestion* a tutela del prodotto DOP o IGP e, conseguentemente, la partecipazione di tutti i produttori ai costi delle missioni cui questo è deputato.

7.- Conclusioni

I gruppi di produttori a tutela di DOP e IGP rappresentano un vero e proprio cantiere per il legislatore europeo e nazionale, ricevendo da questi sempre maggiore attenzione, sia in ragione delle regole della nuova PAC che del progressivo mutamento delle caratteristiche del mercato di DOP e IGP, le cui dimensioni aumentano esponenzialmente, ormai oltrepassando i confini europei.

Le importanti funzioni attribuite alle associazioni riconosciute dalla proposta di regolamento su DOP e IGP, poi, se dovessero trovare accoglimento, rappresenterebbero un ulteriore passo in avanti nel rafforzamento del ruolo delle organizzazioni come primarie interlocutrici delle istituzio-

ni sia nazionali che europee, nonché di supporto nel contrasto all'utilizzo illecito delle indicazioni, specie in virtù della loro crescente rilevanza sul panorama internazionale. Non è da sottovalutare, inoltre, la funzione di raccomandazione nei confronti delle autorità nazionali dell'adozione di norme vincolanti per la regolazione dell'offerta: ciò, insieme all'estensione dell'applicabilità dei piani a tutti i prodotti, senza distinzione di settore, potrebbe condurre, almeno in Italia, ad una messa in discussione dell'equilibrio tra concorrenza e regolazione dell'offerta, anche da parte dell'AGCM e non solo del giudice amministrativo, come visto in precedenza.

Il ripensamento del ruolo dei consorzi è presente, come si è visto, anche nelle ultime pronunce della giurisprudenza, le quali conducono a nuovi equilibri nel rapporto tra l'attività dei gruppi e le regole della concorrenza: i consorzi, con le loro funzioni, non sono più deputati unicamente alla tutela degli interessi privati dei produttori o di promozione del segno, ma svolgono un ruolo di più ampio respiro, all'interno dell'architettura della PAC, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi di quest'ultima, anche in virtù del suo primato sulle regole della concorrenza⁴⁹.

Ciò che emerge, dunque, è una disciplina *in fieri*, portata a rispondere agli stimoli provenienti dalla società e dal mercato.

Sarà da vedere attraverso quali strumenti verranno messi in pratica, all'interno degli ordinamenti nazionali, gli impegni assunti dal legislatore europeo e quale sarà il reale impatto delle scelte legislative sulla tutela e sulla promozione di DOP e IGP, anche sul raggiungimento degli obiettivi a lungo termine della strategia *From Farm to Fork*.

⁽⁴⁸⁾ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230524IPR91912/prodotti-agricoli-di-qualita-il-pe-adotta-la-sua-posizione>

⁽⁴⁹⁾ Il primato della PAC sulle regole della concorrenza è stato più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (v., *ex multis*, Corte giust. 14 novembre 2017, in causa C-671/15, *Président de l'Autorité de la concurrence*, in *Foro Amm.*, 2017, 11, 2214), e, recentemente, anche dal nostro giudice amministrativo, proprio in relazione ad intese poste in essere da operatori economici aventi ad oggetto segni distintivi dei vini, in Cons. Stato, Sez. III, 2 novembre 2020, n. 6745/2020, *Cons. tutela DOC Sicilia e Ass. Viticoltori IGT Terre Siciliane*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 49 ss.. "A ben vedere, dunque, la concorrenza del mercato non è l'obiettivo primario della politica agricola comune (PAC), se non come effetto della tutela della qualità dei prodotti e della informazione adeguata e trasparente del consumatore". Su questa pronuncia, cfr. A. Jannarelli, *L'eccezionalismo agricolo all'attenzione della giustizia amministrativa: un atteso riscontro*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 39 ss.

ABSTRACT

I gruppi di tutela di DOP e IGP, che in Italia assumono la forma dei consorzi ex art. 2602 c.c., costituiscono un importante tassello nell'architettura dei sistemi di qualità a livello europeo e nazionale. Il sistema italiano dei consorzi offre una serie di spunti per l'interprete, specie per quanto concerne la loro natura di enti privati svolgenti pubbliche funzioni. Oggetto d'interesse è, altresì, la funzione di regolazione dell'offerta esercitata dagli stessi, più volte interpretata restrittivamente dall'AGCM e che, recentemente, ha ricevuto una nuova lettura da parte del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1299). I gruppi sono oggetto di ripensamento, altresì, nella proposta di regolamento sulle IG del marzo 2022: la novità più rilevante riguarda la possibilità, per i gruppi, di inserire, all'interno dei disciplinari, veri e propri "impegni di sostenibilità", giocando un ruolo sempre più incisivo nell'attuazione della nuova PAC.

The PDO and PGI protection groups, which in Italy take the form of consortia ex art. 2602 c.c., are an important element in the architecture of quality systems at European and national level. The Italian system of consortia offers a series of ideas for interpreters, especially regarding their nature as private bodies carrying out public functions. Another subject of interest is the function of regulation of the offer exercised by the consortia, often interpreted restrictively by the AGCM and which, recently, has received a new reading by the Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sec. III, 15 February 2021, n. 1299). The proposal for a regulation on GIs of March 2022 also contains some innovations for the groups, among which the most relevant concerns the possibility for the latter to include, within the product specification, "sustainability undertakings", playing an increasingly important role in the implementation of the new CAP.



Osservatorio internazionale

Il fenomeno della *corporate capture* nella *global policy* per la tutela della biodiversità e della sicurezza alimentare

Mariapaola Boselli

1.- Ambiente e biodiversità nei recenti processi della global policy

Nel 2022 si è celebrato un importante anniversario per la politica globale ambientale: la Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), adottata a Nairobi il 22 maggio 1992 e aperta alla firma a Rio de Janeiro il 5 giugno dello stesso anno durante il «*Summit della Terra*»¹, ha compiuto 30 anni². Nello stesso anno la Convenzione ha celebrato -con notevole ritardo a causa delle difficoltà causate dalla diffusione della pandemia da COVID-19- la quindicesima Conferenza delle Parti3 (CoP-15) che, tra le questioni più rilevanti in agenda, ha visto l'approvazione del nuovo qua-

dro globale per la biodiversità fino al 2030 (*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, da qui GBF), che dovrebbe guidare le scelte degli Stati in materia di conservazione, tutela e ripristino della biodiversità attraverso 23 obiettivi specifici e misurabili.

All'epoca della sua redazione e approvazione si pensava che la CBD e il c.d. «globalismo ambientale»⁴, indirizzato ad un approccio di cooperazione tra gli Stati e di responsabilizzazione nell'uso delle risorse in quanto interesse globale attuale e delle future generazioni, potesse apportare importanti e positivi cambiamenti al diritto internazionale in tema di tutela dell'ambiente. Durante la preparazione del *Summit* della Terra di Rio de Janeiro però il settore privato ha assunto un ruolo decisivo nei processi di elaborazione della politica globale ambientale. In quell'occasione, considerando la nascente e crescente preoccupazione per quello che inizialmente era definito come «surriscaldamento climatico»⁵ dalla comunità scientifica⁶, le *Transnational corporations* (TNCs) iniziarono a temere l'introduzione di regolamentazioni limitative per le loro attività, individuate come una delle cause principali del surriscaldamento globale.

(¹) *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED).

(²) Nata sotto l'egida dell'UNEP (*United Nation Environment Programme*), la CBD voleva essere una «*umbrella Convention*» che sintetizzasse i propositi e gli obiettivi raggiunti in tema ambientale a partire dal 1972, anno della *United Nations Conference on the Human Environment* di Stoccolma e della Dichiarazione sull'ambiente umano adottata lo stesso anno. Nel 1987 il Consiglio direttivo dell'UNEP decise di istituire un gruppo di lavoro *ad hoc* formato da esperti in tema di biodiversità per studiare «l'opportunità e la possibile forma di una convenzione quadro per razionalizzare le attuali attività in questo campo e per affrontare altre aree che potrebbero rientrare in tale convenzione» www.cbd.int.

(³) La CoP-15 della CBD è stata celebrata dal 7 al 19 dicembre 2022 presso il quartier generale della CBD, Montreal, Canada. Inizialmente prevista in Cina, a causa della diffusione della pandemia è stato necessario spostare la sede fisica delle riunioni. Nonostante ciò, la Cina ha mantenuto il suo ruolo di Presidenza per la Conferenza.

(⁴) S. Marchisio, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale, profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017.

(⁵) I termini «riscaldamento globale» e «cambiamento climatico» sono spesso usati erroneamente in modo intercambiabile. Nella letteratura scientifica, il cambiamento climatico e il riscaldamento globale sono inestricabilmente legati pur restando fenomeni distinti. La spiegazione più semplice di questo legame è che il riscaldamento globale è la causa principale dei cambiamenti climatici. G. Bernini, *Qual è la differenza tra cambiamento climatico e riscaldamento globale?*, 2023, <http://www.dirittoambientale.eu/>.

(⁶) Già nel 1988 venne creato il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC*), il foro scientifico formato dall'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) e il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) allo scopo di studiare i cambiamenti climatici. Nel primo rapporto del 1990 l'IPCC rivelò come l'anidride carbonica (CO₂) contribuisca ad aumentare l'effetto serra naturale e come le attività umane abbiano contribuito considerevolmente ad aumentare la concentrazione dei gas serra nell'atmosfera.

mento globale. Nonostante vi fosse questa piena consapevolezza, sorretta anche dal parere della scienza, dall'Agenda 21⁷ venne rimosso il capitolo relativo alla responsabilità ambientale del settore industriale.⁸

Quando nel 1993 la CBD entrò in vigore per promuovere la conservazione della biodiversità, l'uso sostenibile delle sue componenti e la ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche, si considerò che un «grande patto» tra il biologicamente ricco Sud globale e il tecnologico ed economicamente ricco Nord globale avrebbe contribuito a realizzare gli obiettivi della CBD.⁹ La convinzione che fosse possibile stipulare un accordo tra Paesi storicamente considerati «utilizzatori» e Paesi «fornitori» di risorse e che questo avrebbe giovato a tutti gli interessati trovava il suo principale fondamento nella stima del valore e della quantità delle risorse genetiche impiegate dalle industrie di settori in forte crescita come quello farmaceutico, agricolo, delle biotecnologie e l'incremento della ricerca ad essi collegato. Inoltre, la domanda di accesso alle risorse utili e le possibilità di sviluppare un prodotto commerciale erano decisamente significative, tali da produrre grandi guadagni, finanziare iniziative di conservazione e creare incentivi per la conservazione della biodiversità.

Cambiamenti significativi a livello globale sono però intercorsi nei decenni successivi all'entrata in vigore della CBD. I rapidi progressi della scienza e della tecnologia in soli 30 anni hanno modificato la

natura della domanda di risorse genetiche, le modalità di accesso, utilizzo, conservazione, fino a giungere alla digitalizzazione delle risorse genetiche attraverso le *Digital Sequence Informations* (DSI), tema giuridicamente e politicamente complesso oggetto della appena conclusasi CoP-15. Tornando indietro nel tempo, fu l'adozione a metà degli anni '90 dell'Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPs*) nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e, nello specifico, l'applicazione e l'implementazione dell'art. 27.3 b) dell'Accordo, a comportare un rapido aumento dei brevetti sulle varietà vegetali, sui processi attuati per ottenere nuove varietà e sui prodotti da esse derivanti a livello globale anche attraverso la sua azione di promozione del sistema UPOV (*International Union for the Protection of New Varieties of Plants*).¹⁰ Se dubbi etici sulla patentabilità di forme di vita viventi erano stati a suo tempo espressi da diversi commentatori, oggi da più parti si sottolinea l'impatto dei sistemi di proprietà intellettuale sulle varietà fitogenetiche e sull'erosione della biodiversità¹¹ a causa della costante tendenza a sostituire le varietà locali con quelle moderne oggetto di brevetti. Inoltre, in numerosi Paesi esistono norme molto restrittive in tema di proprietà intellettuale delle risorse fitogenetiche, che rendono potenzialmente illegale l'utilizzo di risorse non brevettate, incentivando così un percorso pregiudizievole per la biodiversità, oltre che per i diritti umani

(⁷) L'Agenda 21 è stato un piano d'azione adottato a livello globale, nazionale e locale dalle organizzazioni del Sistema delle Nazioni Unite e dai governi durante il *Summit della Terra* di Rio de Janeiro del 1992.

(⁸) L. Lhotska, *The Origins of 'Multi-Stakeholderism, Why Words Matter*, Right to Food and Nutrition Watch, 2015, p. 27.

(⁹) Molti dei paesi del Sud globale che parteciparono attivamente ai difficili processi verso la creazione di un sistema di Access and Benefit Sharing (ABS) vengono chiamati paesi «Megadiversi» e tra questi ebbero un ruolo fondamentale i paesi facenti parte della coalizione chiamata «*Like-Minded Megadiverse Countries*», formata dai quindici Stati più biologicamente ricchi del pianeta (circa il 70% della biodiversità del pianeta si trova in questi paesi). In questo gruppo troviamo Bolivia, Brasile, Cina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filippine, India, Indonesia, Kenya, Malaysia, Messico, Perù, Sud Africa e Venezuela. Il gruppo è stato formalmente creato con la Dichiarazione di Cancun del 18 febbraio 2002, come un «meccanismo di cooperazione e consultazione» per promuovere interessi e priorità comuni circa la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità. In T. R. Young, *Covering ABS: Addressing the need for sectoral, geographical, legal and international integration in the ABS regime*, IUCN Environment Policy and Law Paper, 2009, n. 67/5.

(¹⁰) GAIA/GRAIN, *Ten reasons not to join UPOV*, 1998, in <https://grain.org/article/entries/1-ten-reasons-not-to-join-upov>

(¹¹) E. A. Filatova, *Intellectual Property Rights in the Seed Industry: Barriers to Sustainable Agriculture*, 2021, University of Denver. <https://digitalcommons.du.edu/etd/1917/>; V. Shiva, *Biodiversity, intellectual property rights, and globalization*, in Boaventura de Sousa Santos (ed.), *Another Knowledge is Possible: Beyond Northern Epistemologies*, Verso, 2007, pp. 272-287.

e la sicurezza alimentare, giustificato da interessi puramente economici¹².

Secondo gli ultimi dati del 2022 la perdita di biodiversità globale ha raggiunto livelli allarmanti: si calcola una diminuzione media del 69% delle popolazioni di fauna selvatica monitorate tra il 1970 e il 2018 e tale declino sale fino all'83% per le popolazioni di acqua dolce¹³. Considerando che per la comunità scientifica i maggiori *drivers* per la perdita di biodiversità sono il cambiamento d'uso delle aree verdi e selvatiche in aree urbane o dedicate all'agricoltura industriale e il cambiamento climatico¹⁴, le azioni che i Governi e le istituzioni competenti avrebbero dovuto mettere in atto sono già in ritardo di anni.

Nel presente contributo si vuole porre attenzione al fenomeno della c.d. *corporate capture*, ossia l'influenza che le imprese private esercitano sulle istituzioni pubbliche nazionali e internazionali per veder realizzati i propri interessi economici anche a scapito dell'interesse pubblico e dell'integrità dei sistemi necessari per rispettare, proteggere e soddisfare i diritti umani, quali il diritto ad un'alimentazione sufficiente, e la salvaguardia dell'ambiente.¹⁵ In quanto tale, la *corporate capture* può essere individuata come una delle cause principali della difficoltà dei Governi ad assumere impegni e a rispettare quelli già assunti, in materia di tutela dell'ambiente, della biodiversità e della sicurezza alimentare.

Ne emergono alcune indicazioni sul ruolo svolto

dalle *Transnational corporations* nei processi consultivi e decisionali delle Nazioni Unite in materia ambientale e di diritti umani, facendo riferimento alla recente celebrazione della quindicesima Conferenza delle Parti della Convenzione per la Biodiversità ed all'approvazione del *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*.

Come opportunamente sottolineato da David Boyd, Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani e l'ambiente durante il «Dialogo globale sul ruolo dell'alimentazione e dell'agricoltura nel *Post-2020 Global Biodiversity Framework*»¹⁶: «Tutti i diritti umani dipendono in ultima analisi da una biosfera sana. ... l'adozione di un approccio ai sistemi alimentari e alla conservazione della biodiversità basato sui diritti non è un'opzione. È un obbligo. I diritti umani hanno un ruolo potente nell'innescare cambiamenti sociali trasformativi».¹⁷

Al fine di consentire una conoscenza più dettagliata del fenomeno della *corporate capture* e dei suoi potenziali pericoli per la tutela dell'ambiente e per la realizzazione dei diritti umani e, nello specifico, per il diritto al cibo e la sicurezza alimentare, il lavoro tratterà, seppur attraverso brevi riferimenti, l'esame di due importanti *fora* internazionali strettamente connessi alla Convenzione per la Biodiversità, la realizzazione dei suoi obiettivi e, quindi, al diritto al cibo: la FAO ed il suo Trattato per le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (ITPGRFA) e il *Food System Summit* delle Nazioni Unite del settembre 2021.¹⁸

(¹²) M. Boselli, S. Mori, P. Seufert, *Recovering the cycle of wisdom: Beacons of light toward the right to seeds. Guide for the implementation of Farmers' Rights*, 2021, IPC for Food Sovereignty, FIAN International, Centro Internazionale Crocevia, <https://www.foodsovereignty.org/a-new-guide-to-advance-peasants-and-indigenous-peoples-right-to-seeds/>

(¹³) R. E. A. Almond, M. Grooten, D. Juffe Bignoli, T. Petersen, *Living Planet Report 2022 – Building a nature positive society*, WWF, 2022, <https://livingplanet.panda.org/>

(¹⁴) E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, H. T. Ngo, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019, IPBES secretariat, <https://ipbes.net/global-assessment>

(¹⁵) La definizione qui riportata pare all'autrice la più completa ed esaustiva (ESCR-Net - International Network for Economic, Social & Cultural Rights, <https://www.escr-net.org/>); Per un approfondimento sul tema si rimanda a T. Teixeira, *Variiegated Forms of Corporate Capture: The State, MNCs, and the Dark Side of Strategic Coupling*, 2023, Global Networks, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/glob.12433>

(¹⁶) <https://www.fao.org/3/cb7030en/cb7030en.pdf>

(¹⁷) <https://www.fao.org/right-to-food/news/news-detail/en/c/1416554/>.

(¹⁸) I processi decisionali in tema di agricoltura e produzione di alimenti sono da sempre oggetto di grande attenzione da parte delle organizzazioni operanti in quest'area; si pensi, ad esempio, alla Politica Agricola Comune, destinataria di un'importante fetta del bilancio dell'Unione Europea. Per approfondimenti, G. Pirzio Ammassari, *Politiche pubbliche e lobbying nell'unione europea: il caso della politica ambientale in La società della globalizzazione: regole sociali e soggettività*, 1998, pp. 33-45.

2.- Il fenomeno della corporate capture nei fori della politica globale: il multistakeholderism

Il fenomeno della *corporate capture* non è nuovo alla politica globale ma, a seguito della pandemia e degli squilibri politici e sociali senza precedenti che ne sono conseguiti, il settore privato ha guadagnato una rinnovata e importante influenza nei processi decisionali e consultativi della *global governance*.

Nonostante i dati e i fatti diffusi dalla comunità scientifica¹⁹ e denunciati dai movimenti ambientalisti, oggetto di repressione in diversi paesi²⁰, gli esponenti politici e le istituzioni sembrano faticare nel riconoscere i responsabili della crisi climatica in corso. Ancora più complesso appare, altresì, il ruolo delle grandi *TNCs*²¹ che, attraverso operazioni di *greenwashing*²² e grazie agli ingenti capitali a loro disposizione, pretendono di assumere il ruolo di guida verso la «transizione ecologica». La transizione così proposta trova, tuttavia, il suo principale obiettivo nella continua crescita di profitti dell'industria la quale, analogamente ad ogni

essere vivente, non agirà mai a proprio sfavore rischiando l'estinzione, ma cercherà anzi di migliorare continuamente la propria condizione e, quindi, i propri profitti. Sovente tali profitti derivano, purtroppo, dalla distruzione di ecosistemi, negazione di diritti umani ed erosione della biodiversità.

L'evoluzione della *governance* globale e del diritto internazionale hanno permesso la promozione degli interessi del settore privato e di altri portatori di interessi all'interno delle Nazioni Unite e in molte altre sedi attraverso l'applicazione di un modello sempre più indirizzato al *multistakeholderism*.

Multistakeholderism è termine ambiguo poiché indica un sistema che si applica a forme diverse di *governance* e che è quindi da adeguare ai contesti e da considerarsi in continua evoluzione. Questo approccio sta rapidamente sostituendo il multilateralismo²³, il sistema di *governance* internazionale «in cui i governi, in quanto rappresentanti dei loro cittadini, prendono le decisioni finali sulle questioni globali e dirigono le organizzazioni

⁽¹⁹⁾ <https://ipbes.net/global-assessment>.

⁽²⁰⁾ La criminalizzazione degli attivisti e della società civile è un grande problema a livello globale. È necessario ricordare che, solo nel 2021, 200 persone sono state uccise perché proteggevano le loro case, le loro comunità, l'ambiente e i loro diritti, <https://www.globalwitness.org/>.

⁽²¹⁾ Oltre alla Fondazione Gates, orientata principalmente all'agricoltura e alla geoingegneria, è in aumento anche l'eco-filantropia, che coinvolge potenti uomini d'affari con interessi acquisiti che finanziano un modello colonialista di tutela ambientale che spesso conduce alla violazione di diritti umani. Alcuni esempi sono: - il Fondo per la Terra da dieci miliardi di dollari del fondatore e amministratore delegato di Amazon Jeff Bezos, con il quale alcune delle organizzazioni per la conservazione delle aree protette più conservatrici del pianeta hanno ricevuto 100 milioni di dollari ciascuna; - le donazioni dello svizzero Hansjörg Wyss e di Arcadia (fondo di beneficenza di L. Rausing e P. Baldwin); - le donazioni di Arcadia, Bezos Earth Fund, Bloomberg Philanthropies, Gordon and Betty Moore Foundation, Nia Tero, Rainforest Trust, Re:wild, Wyss Foundation e la Rob and Melani Walton Foundation al programma 30by30 che mira a trasformare il 30% del pianeta in un'area protetta entro il 2030 e la cui conservazione verrebbe finanziata attraverso la distruzione del restante 70%, violando inoltre i diritti umani di intere comunità; - l'XPRISE Carbon Removal, Finanziato da Elon Musk (tra le altre, CEO di Twitter e Tesla) e dalla Musk Foundation, un concorso da 100 milioni di dollari che vorrebbe combattere il cambiamento climatico e riequilibrare il ciclo del carbonio sulla Terra raccogliendo idee e premiando la migliore tecnologia di cattura del carbonio.

⁽²²⁾ Il settore privato propone, nel proprio linguaggio, uno scenario in cui appare un reale impegno nel cambiamento delle proprie *policies* o nell'istituzione e sostegno di progetti virtuosi. Un esempio può essere costituito dalle c.d. «aree protette» (come nel programma 30by30) o dai meccanismi di compensazione (come «Nessuna perdita netta», «Guadagno netto», «Natura positiva» e «Soluzioni basate sulla natura») e l'autodenuncia, l'autoregolamentazione e l'autocertificazione.

⁽²³⁾ Il multilateralismo viene definito come «una forma di cooperazione che coinvolge almeno tre Paesi, ma ciò che la contraddistingue è un insieme di caratteristiche proprie della relazione tra gli associati che 1) si sviluppa sulla base di norme di condotta generali; 2) implica l'indivisibilità del gruppo coinvolto nella specifica attività (come effetto della percepita indivisibilità del bene che ci si propone di raggiungere o del male che si vuole evitare); 3) prevede una forma di reciprocità diffusa in base alla quale chi partecipa all'impresa lo fa perché riconosce l'importanza dello scopo comune e non perché si attenda una ricompensa immediata per l'impegno profuso.» Per approfondimenti: v. A. Caffarena, *Multilateralismo/Unilateralismo*, in *Ismi della politica: 52 voci per ascoltare il presente*, 2010, Roma, pp. 335-339; M. R. Ferrarese, *Il diritto internazionale come scenario di ridefinizione della sovranità degli stati in Stato e mercato*, 2017, pp. 79-104.

internazionali ad attuare tali decisioni»²⁴. Appare come una sorta di «capitalizzazione» della partecipazione politica, che pone i concetti di «portatore di diritto» e «portatore di interesse» sullo stesso piano, riservando ai due uguale trattamento in sede di processo decisionale²⁵. La conseguenza è di fatto una sorta di assimilazione del «diritto a» con «interesse a», in un quadro di riferimento in cui i rapporti di potere sono sbilanciati. Ciò crea un contesto favorevole a coloro che, come gli esponenti del settore privato, godono di un incisivo potere contrattuale ed hanno grandi capacità economiche, diversamente dalla società civile o dalle organizzazioni dei Popoli Indigeni coinvolti in tali processi.²⁶

Diverse sono le strategie che il settore privato pone in atto per raggiungere i propri obiettivi economici: influenzare l'opinione pubblica attraverso l'uso dei media e la diffusione di narrazioni dominanti sul progresso e lo sviluppo sostenibile in chiave neoliberale²⁷ è una delle strategie delle grandi *corporations* e, spesso, ciò si unisce alla delegittimazione delle lotte delle comunità e degli attivisti. La pressione esercitata sui governi, sui

singoli politici e le principali autorità di regolamentazione da parte delle *Transnational corporations* e delle *lobbies* per ottenere maggiori opportunità per l'ampliamento delle loro attività affaristiche o per eliminare, ritardare o svuotare di significato normative a loro sfavorevoli si collega, anche ad altre forme di interferenza politica, quali i finanziamenti alle campagne elettorali o le donazioni a funzionari eletti in cambio di progetti di legge o di voti favorevoli connessi agli interessi delle imprese²⁸.

3.- La Convenzione sulla Diversità Biologica: gli sviluppi più recenti

Nel 2002, a 10 anni dallo storico *meeting* di Rio de Janeiro, durante la CoP-6 celebratasi all'Aia, le Parti della Convenzione sulla biodiversità riconobbero, seppur attraverso una visuale utilitaristica della biodiversità e delle conoscenze tradizionali ad essa connesse, la continua e preoccupante erosione della diversità biologica come reale minaccia per la vita sul pianeta «come attualmen-

(²⁴) Tra le definizioni di più utilizzate di *multistakeholderism* troviamo quella di Harris Gleckman che lo definisce come un nuovo sistema di *governance* globale emergente che cerca di «riunire gli attori globali che hanno una potenziale «posta in gioco» in una questione e chiedere loro di trovare una soluzione in modo collaborativo». N. Buxton, *Power, Corporate, Multistakeholderism: a critical look*, Workshop report - Amsterdam, 2019.

(²⁵) La questione relativa alla differenza tra «portatori di diritti» e «portatori di interessi» è emersa in diversi fora della politica globale e, ad oggi, non vi sono ancora chiari criteri per definire uno o l'altro. Nel 2021 ad esempio, durante la sessione finale del processo del *Ad Hoc Technical Expert Group on Farmers Rights* del Trattato FAO (AHTEG-4 ITPGRFA) gli e le esperte consultate dal Trattato hanno a lungo dibattuto affinché nel testo delle «Opzioni per incoraggiare, guidare e promuovere la realizzazione dei diritti degli agricoltori, come stabilito dall'articolo 9 del Trattato internazionale» risultasse evidente la differenza tra i due gruppi. I movimenti contadini, la società civile e l'accademia che hanno partecipato al processo sono riusciti ad ottenere che tale distinzione venisse evidenziata nel documento sopra citato. <https://www.fao.org/3/cb4751en/cb4751en.pdf>.

(²⁶) Gruppi di lobby del settore privato, tra cui il Forum economico mondiale, hanno cercato di spingere per approcci indirizzati al *multistakeholderism* nella CBD. Anche la *Global Partnership for Business and Biodiversity* (GPBB) del Segretariato della CBD ha promosso le sue relazioni con le imprese come «*partnership multistakeholder*». Si consiglia: S. Counsell, N. Marien, H. Paul, *The Nature of Business: Corporate Influence over the Convention on Biological Diversity and the Global Diversity Framework*, 2022, Friends of the Earth International. <https://www.foei.org/wp-content/uploads/2022/12/Nature-of-business-report-FOEI.pdf>.

(²⁷) Anche le *corporations* conducono campagne di «sensibilizzazione»: un esempio è Leaps by Bayer, una società di *venture capital* fondata nel 2015 che si propone con uno stile dinamico e un linguaggio indirizzato alla sostenibilità e al rispetto dei diritti umani. Vale la pena inoltre ricordare, tra i casi di *greenwashing*, il recente caso di Eni e del «*green diesel*»; nel 2020 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana dispose una multa di 5 milioni di euro nei confronti di Eni, il colosso energetico italiano a prevalente capitale pubblico, per «pratica commerciale ingannevole» in merito alla pubblicità «ENI diesel+»; la sentenza è stata confermata a seguito del ricorso di Eni dal T.A.R. Lazio, Sez. I, 8 novembre 2021, n. 11419, in <https://www.eius.it/giurisprudenza/2021/614>.

(²⁸) ESCR-Net - International Network for Economic, Social & Cultural Rights, *Manifestation of corporate capture*, <https://www.escr-net.org/>. L. Lanzaco, *Fragile Boundaries. The Power of Global Finance and the Weakness of Political Institutions*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2/2015, pp. 255-275.

te intesa»²⁹. Quell'anno venne adottato il primo Piano strategico per la biodiversità³⁰ ma, nonostante il piano fosse stato oggetto di forte sostegno anche da parte del *World Summit on Sustainable Development*³¹, i suoi obiettivi, l'approccio e gli indicatori dello stesso, vennero adottati solo due anni dopo, durante la CoP-7 di Kuala Lumpur.

Come ogni dispositivo di *soft law* del diritto internazionale, i piani strategici per la biodiversità non sono strumenti vincolanti per le Parti. Essi si configurano, sostanzialmente, alla stregua di *linee guida*, che le Parti possono scegliere se e in quale misura applicare, rispettare o discostarsene. Il carattere vincolante della CBD non si estende quindi agli strumenti addizionali che vengono adottati dalla CoP, come i piani strategici per la biodiversità. La volontarietà di questi strumenti giuridici li rende meno efficaci ma non è solo in questa caratteristica che si devono ricercare le cause che hanno portato il piano strategico per la biodiversità 2002-2010 ad avere poco successo³². Le ragioni individuate dalla CBD come causa degli scarsi risultati positivi del Piano riguardano il breve tempo di attuazione che le Parti hanno avuto per attuare i propri Piani Strategici Nazionali per la Biodiversità (NBSAPs)³³, i limiti di finanziamento, l'incapacità di affrontare le cause di fondo della perdita di biodiversità e la sottovalutazione dei benefici che la biodiversità offre per il benessere umano³⁴.

Pochi anni dopo, durante la X riunione della CoP, tenutasi dal 18 al 29 ottobre 2010 a Nagoya (Prefettura di Aichi, Giappone), vennero adottate 47 decisioni tra cui l'approvazione del Piano Strategico per la Protezione della Biodiversità dopo il 2010 e i c.d. *Aichi Biodiversity Target*, venti obiettivi suddivisi a loro volta in cinque macro-aree con l'ambizioso scopo di: affrontare le cause della perdita di biodiversità alla base attraverso l'operato dei Governi e della società; ridurre le pressioni continue sulla biodiversità promuovendone un uso corretto e sostenibile; migliorare lo stato della biodiversità salvaguardando gli ecosistemi, le specie e la diversità genetica; aumentare i benefici derivanti dalla biodiversità e dai servizi ecosistemici per tutti; implementare l'attuazione degli obiettivi attraverso la pianificazione partecipata, la gestione delle conoscenze e il *capacity building*.³⁵

Purtroppo, gli Aichi Target sono lunghi dall'essere considerati un successo. Non è solo il *Global Biodiversity Outlook 5* ad avere riconosciuto il mancato raggiungimento degli *Aichi Target*, in quanto nessuno di questi obiettivi è stato realizzato³⁶. La stessa CoP-15, nel documento di decisione riguardante la «Valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione della Convenzione e del Piano Strategico per la Biodiversità 2011-2020 e il raggiungimento degli Obiettivi di *Aichi* per la Biodiversità», afferma esplicitamente che «nessuno degli Obiettivi di *Aichi* per la Biodiversità è

⁽²⁹⁾ CoP-6 Decisione VI/26.

⁽³⁰⁾ La scelta di produrre un piano strategico per la biodiversità è stata operata con la Decisione V/20 durante la CoP-5 del 2000 celebrata a Nairobi, Kenya.

⁽³¹⁾ Relazione del *World Summit on Sustainable Development* (Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile), par. 44 d), Johannesburg, Sudafrica, 26 agosto - 4 settembre 2000

⁽³²⁾ «A key lesson from the failure to meet the 2010 biodiversity target is that the urgency of a change of direction must be conveyed to decision-makers beyond the constituency so far involved in the biodiversity convention.» Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 3*, 2010, p. 83, <https://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-en.pdf>.

⁽³³⁾ *National Biodiversity Strategic Action Plans*. Prima del 2000 solo 78 Parti della CBD avevano implementato un proprio piano nazionale per la biodiversità. A seguito della CoP-10 e l'approvazione degli Aichi Target che, all'obiettivo 17, prevedevano che le Parti implementassero entro il 2015 un NBSAP, 178 parti adottarono un piano. Ad oggi, 194 Parti hanno implementato almeno un NBSAP. <https://www.cbd.int/nbsap/>.

⁽³⁴⁾ B. F. S. Dias, *The Slow but Steady Progress in the Implementation of the Biodiversity Agenda*, 2020, IUCN, <https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/202007/slow-steady-progress-implementation-biodiversity-agenda>.

⁽³⁵⁾ CoP-10, Decisione X/2.

⁽³⁶⁾ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 5 – Summary for Policy Makers*, 2020. <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-spm-en.pdf>.

stato pienamente raggiunto e questo compromette il raggiungimento della Visione 2050 per la Biodiversità e di altri obiettivi e traguardi internazionali»,³⁷.

Nel dicembre 2018 la CoP-14 della CBD, con la decisione XIV/34 «*Comprehensive and participatory process for the preparation of the post-2020 global biodiversity framework*»³⁸, approvò le modalità per un ampio processo di consultazione e per l'istituzione di un gruppo di lavoro aperto (OEWG³⁹) volto a redigere il quadro per la biodiversità post 2020, (finalmente approvato nel dicembre 2022 a Montreal). Era il 13 gennaio 2020 quando i copresidenti dell'OEWG, Mr. Francis Ogwal (Uganda) and Mr. Basile van Havre (Canada), pubblicarono il c.d. *ZERO draft* del nuovo quadro di riferimento, oggetto di lavoro del secondo *meeting* dell'OEWG, celebratosi nell'ultima settimana di febbraio a Roma presso la sede della FAO⁴⁰. Il *draft* proponeva un'agenda trentennale «per piegare la curva della perdita di biodiversità» e raggiungere la visione del 2050 «vivere in armonia con la natura» in cui «entro il 2050, la biodiversità sia valorizzata, conservata, ripristinata e utilizzata con saggezza, mantenendo i servizi ecosistemici, sostenendo un pianeta sano e fornendo benefici essenziali per tutte le persone»⁴¹. Da questa visione si è potuto percepi-

re il carattere antropocentrico con cui la CBD, le Parti e alcuni *stakeholders* si sono accostati al procedimento⁴².

3.1.- La quindicesima Conferenza delle Parti della Convenzione della Biodiversità

La Conferenza delle Parti (CoP) è l'organo di governo della CBD competente nell'assumere periodicamente le decisioni necessarie per l'implementazione della stessa.

La CoP-15, celebratasi dal 7 al 19 dicembre 2022 e che, come anticipato, aveva l'importante compito di approvare il nuovo quadro per la biodiversità globale, è la meta finale di un lungo processo iniziato nel 2018 con la CoP-14 di Sharm el Sheik e drammaticamente allungatosi a causa della diffusione della pandemia globale. Durante l'ultimo periodo intersessionale (2019-2022) si sono riuniti, in modalità virtuale fino al marzo del 2021, gli organi sussidiari della CoP⁴³, il Gruppo di lavoro sull'articolo 8(j) (conoscenze tradizionali) e le disposizioni correlate (WG8J-11) e il Gruppo di lavoro aperto per la preparazione del *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*.

Per limitare i disagi dovuti all'impossibilità di riunirsi e continuare i lavori della CBD è stato neces-

(³⁷) Documento CBD/COP/15/L.4. Una delle critiche poste al Piano Strategico per la Biodiversità 2011-2020 è la mancanza di aderenza dei target al modello SMART (specifico, misurabile, ambizioso, realistico e temporalmente vincolato), considerata come una causa di fallimento intrinseca allo strumento stesso. M. Timpte, E. Marquard, C. Paulsch, *Analysis of the Strategic Plan 2011-2020 of the Convention on Biological Biodiversity (CBD) and first discussions of resulting recommendations for a post-2020 CBD framework. Full study*. Institute for Biodiversity – Network (ibn), 2018. <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/Post2020/postsbi/ibn.pdf>.

(³⁸) <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-34-en.pdf>

(³⁹) *Open-Ended Working Group on the Post-2020 Biodiversity Framework*.

(⁴⁰) <https://www.cbd.int/meetings/WG2020-02>

(⁴¹) CBD/COP/14/9, *Long-term strategic directions to the 2050 vision for biodiversity, approaches to living in harmony with nature and preparation for the post-2020 global biodiversity framework*.

(⁴²) Vale la pena riportare qui un estratto della dichiarazione dell'IPC for Food Sovereignty prodotta durante la CoP-15, nella fase culminante del processo verso l'approvazione del quadro per la biodiversità post 2020: «Siamo seduti in queste stanze a testimoniare l'avidità di una manciata di grandi Paesi esportatori e delle loro aziende che cercano di distruggere 30 anni di accordi multilaterali. È facile capire perché i più potenti e i meno responsabili preferiscano fissare obiettivi per un cosiddetto "mondo positivo per la natura" piuttosto che parlare della Madre Terra. Non c'è bisogno di chiudere la terra ai suoi attenti custodi, come proposto nell'obiettivo 30x30, ma di proteggerla dall'avidità delle imprese e degli Stati.» L'International Planning Committee for Food Sovereignty (IPC) è una piattaforma globale di associazioni e movimenti contadini e Indigeni che dal 2018 partecipa ai principali processi della CBD e che, negli ultimi 5 anni ha partecipato ai negoziati che hanno portato all'approvazione del nuovo *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*. <https://www.food-sovereignty.org/>

(⁴³) L'Organo sussidiario per la consulenza scientifica, tecnica e tecnologica (SBSTTA-24) e l'Organo sussidiario per l'attuazione (SBI-3).

sario procedere alle consultazioni e alle negoziazioni attraverso modalità virtuali che, indubbiamente anche a causa dell'assenza di precedenti storici, ha creato gravi problemi alle Parti e agli altri *stakeholder*⁴⁴ interessati alla partecipazione ai processi.⁴⁵

La prima parte della CoP-15 si è tenuta, quindi, dall'11 al 15 ottobre del 2021 e l'incontro ha portato all'adozione della Dichiarazione di Kunming, in cui le Parti si sono impegnate su diversi fronti, dallo «sviluppo, adozione e attuazione di un efficace quadro globale per la biodiversità post 2020, che includa la fornitura dei necessari mezzi di attuazione, in linea con la Convenzione, e meccanismi adeguati per il monitoraggio...» all'«aumentare la fornitura di sostegno finanziario, tecnologico e di rafforzamento delle capacità ai paesi in via di sviluppo necessario per attuare il quadro globale sulla biodiversità post 2020 e in linea con le disposizioni della Convenzione».⁴⁶

La seconda parte della CoP-15 si è riunita poi dal 7 al 19 dicembre 2022 a Montreal, in Canada, e parallelamente si sono celebrate le riunioni degli organi direttivi dei suoi Protocolli: la 10° riunione della Conferenza delle Parti che funge da riunione delle Parti (MOP 10) del Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza e la 4° riunione della Conferenza delle Parti che funge da riunione delle Parti (MOP 4) del Protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo.

Le Parti della CBD sono state dunque coinvolte in

un lungo processo intersessionale durato 4 anni e principalmente svolto in modalità virtuale attraverso complessi negoziati che hanno portato ad una serie di compromessi sui punti più controversi dell'agenda. Il più rilevante tra questi riguarda senz'altro l'approvazione del *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, purtroppo non sufficientemente ambizioso per agire efficacemente sui maggiori *drivers* che minacciano la biodiversità; inoltre, attraverso un ampio sistema di finanziamento, il nuovo *Framework* invita le *corporations* ad aumentare la partecipazione nelle strategie e nella finanziarizzazione delle attività e delle politiche per la biodiversità.

3.1.1.- // Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF) della CBD: un passo indietro per la tutela della biodiversità

Il nuovo GBF avrebbe dovuto essere un piano ambizioso, volto a fermare l'erosione della biodiversità ed invertire gli effetti devastanti che le attività antropogeniche hanno causato alle specie animali e alle varietà vegetali del pianeta. Nonostante le Parti siano state chiamate dalla società civile globale ad agire con responsabilità e nel rispetto delle future generazioni, il testo emerso dalle negoziazioni non riflette i percorsi di trasformazione necessari per invertire la perdita di biodiversità entro il 2030.

Il GBF, che avrebbe dovuto porre le sue basi sulla

(⁴⁴) Gli *stakeholder* riconosciuti nella CBD si distinguono in otto gruppi: Unità del Segretariato, programmi e agenzie specializzate delle Nazioni Unite, convenzioni e altri accordi; Organizzazioni intergovernative; Accademia; Popolazioni indigene e comunità locali, rappresentati principalmente dall'*International Indigenous Forum on Biodiversity*; Donne e genere, rappresentato dalla *CBD Women Caucus*; Organizzazioni non governative, riunite principalmente nella *CBD Alliance*; Industria e settore privato; -Giovani, rappresentati dal *Global Youth Biodiversity Network*. Non tutti gli *stakeholder* si riconoscono in questi gruppi: un esempio è l'*IPC for Food Sovereignty*, rete di movimenti e associazioni di Popolazioni Indigene e produttori di alimenti di piccola scala a livello globale che, per la sua vocazione e lo specifico oggetto di lavoro, è difficilmente inquadrabile nelle categorie sopra menzionate al punto che, per il futuro, se ne auspica il riconoscimento come gruppo a sé stante.

(⁴⁵) Dal marzo 2020 fino al marzo 2022 i meetings della CBD si sono svolti attraverso piattaforme di comunicazione virtuale; ciò ha indebolito e reso in molti casi vana la partecipazione della società civile ai processi decisionali e di consultazione a causa di diversi problemi conseguenza del c.d. *digital divide*, ma non solo; anche le barriere linguistiche devono essere tenute in conto dato che molto spesso i *meetings* e i documenti sono stati previsti solo in lingua inglese. Nonostante la modalità virtuale abbia un grande potenziale per garantire una più ampia partecipazione ai processi evitando lunghi spostamenti e uso di risorse finanziarie, ad oggi non è una soluzione agibile perché in troppi, sia Parti che *stakeholders*, verrebbero di fatto esclusi dai processi politici.

(⁴⁶) <https://www.cbd.int/doc/c/df35/4b94/5e86e1ee09bc8c7d4b35aaf0/kunmingdeclaration-en.pdf>.

teoria del cambiamento per «riconoscere la necessità di un'azione politica urgente a livello globale, regionale e nazionale per raggiungere uno sviluppo sostenibile, in modo da ridurre e/o invertire i fattori di cambiamento indesiderati che hanno esacerbato la perdita di biodiversità, per consentire il recupero di tutti gli ecosistemi e raggiungere la visione della Convenzione di vivere in armonia con la natura entro il 2050»⁴⁷, sembra invece guardare con interesse al settore privato e alle soluzioni da questo proposte, spesso però identificabili come azioni di *greenwashing*⁴⁸.

Il nuovo quadro per la biodiversità per il decennio in corso è composto da 4 obiettivi a lungo termine fissati per il 2050, e 23 obiettivi (*target*) suddivisi in tre sezioni⁴⁹ da perseguire con urgenza entro il 2030. Collegati ai *target* sono stati poi identificati (o verranno identificati nel corso dell'attuazione) degli indicatori, rilevanti a livello nazionale, regionale e globale e convalidati dalle Parti, con cui monitorare l'implementazione del quadro e i risultati ottenuti e che colgono la portata complessiva degli obiettivi e dei traguardi del Quadro globale per la biodiversità *Kunming-Montreal* e da utilizzare per la pianificazione e il monitoraggio dei progressi.

La prima sezione, «ridurre le minacce alla biodiversità», che avrebbe dovuto avere l'importante ruolo di riconoscere le reali cause della ingente perdita di biodiversità che il pianeta sta affrontan-

do, non assolve tale compito; i *target* che compongono la prima sezione lasciano ampi spazi di manovra anche grazie all'utilizzo di un linguaggio debole rispetto alle azioni e alle posizioni che le Parti dovrebbero assumere ed implementare. Il *target* 1, ad esempio, si limita ad «affrontare» quella che è identificata come la prima causa della perdita di biodiversità globale, ossia il cambiamento d'uso del suolo e del mare principalmente per espansione delle aree dedite all'agricoltura industriale o alla pesca⁵⁰, dando la possibilità di continuare in questa direzione e «portare la perdita di aree di elevata importanza per la biodiversità, compresi gli ecosistemi ad alta integrità ecologica, vicino allo zero entro il 2030.»⁵¹.

Il *target* 3 tratta le aree protette, e indirizza le Parti ad agire affinché entro il 2030 «almeno il 30% delle aree terrestri e delle acque interne, nonché delle aree costiere e marine... siano effettivamente conservate e gestite attraverso sistemi di aree protette ecologicamente rappresentative»⁵². Il *target* presenta talune debolezze: *in primis*, nel testo si chiede alle Parti di riconoscere «laddove possibile» i territori delle Popolazioni Indigene e tradizionali omettendo però di indirizzare le Parti verso il fondamentale riconoscimento e la tutela dei loro sistemi di conservazione e gestione delle terre e delle aree acquatiche, sistemi che ad oggi hanno tutelato l'80% della biodiversità globale rimanente sul

⁽⁴⁷⁾ CBD/COP/DEC/15/4, sezione E, par. 27, 2022.

⁽⁴⁸⁾ S. Masinjila, *Reject false solutions and uphold agroecology in the Global Biodiversity Framework*, ECO, 65/8, 2022; International Planning Committee for Food Sovereignty, *Nature positive - positively meaningless?*, ECO, 65/8, 2022; <https://www.cbd-alliance.org/en/eco-65/8>; S. Counsell, «*Nature Positive*»: *the new 'con' in conservation*, ECO, 65/6, 2022. <https://www.cbd-alliance.org/eco-65/6>.

⁽⁴⁹⁾ 1- Ridurre le minacce alla biodiversità; 2- Soddisfare i bisogni delle persone attraverso l'uso sostenibile e la condivisione dei benefici; 3- Strumenti e soluzioni per l'attuazione e l'implementazione del GBF.

⁽⁵⁰⁾ E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019, IPBES Secretariat, <https://ipbes.net/global-assessment>.

⁽⁵¹⁾ *Target 1 Kunming-Montreal GBF*. Garantire che tutte le aree siano sottoposte a una pianificazione spaziale partecipativa integrata e inclusiva della biodiversità e/o a processi di gestione efficaci che affrontino il cambiamento d'uso del suolo e del mare, per portare la perdita di aree di elevata importanza per la biodiversità, compresi gli ecosistemi di alta integrità ecologica, vicino allo zero entro il 2030, rispettando i diritti delle popolazioni indigene e delle comunità locali.

⁽⁵²⁾ *Target 3 Kunming-Montreal GBF*. «Garantire e consentire che entro il 2030 almeno il 30% delle aree terrestri e delle acque interne, nonché delle aree costiere e marine, in particolare le aree di particolare importanza per la biodiversità e le funzioni e i servizi ecosistemici, siano effettivamente conservate e gestite attraverso sistemi di aree protette ecologicamente rappresentative, ben collegate e governate in modo equo e altre misure di conservazione efficaci basate sull'area, riconoscendo i territori indigeni e tradizionali, laddove possibile, e integrandoli in paesaggi più ampi, paesaggi marini e oceani, garantendo al contempo che qualsiasi uso sostenibile, laddove appropriato in tali aree, sia pienamente coerente con i risultati della conservazione, riconoscendo e rispettando i diritti delle popolazioni indigene e delle comunità locali, anche sui loro territori tradizionali.»

pianeta⁵³. Se nella parte finale del documento viene richiesto alle Parti di riconoscere e rispettare i diritti delle Popolazioni Indigene e tradizionali, l'indicatore che dovrà valutare i progressi realizzati dalle Parti in tal senso non appare coerente, poiché il criterio di valutazione che le parti dovranno applicare riguarderà la «Copertura delle aree protette e delle misure di conservazione sulle aree (protette)»⁵⁴.

Come affermato da José Francisco Calí Tzay, *Special Rapporteur* per i diritti dei Popoli Indigeni, nel Report inviato all'Assemblea Generale nel luglio del 2022: «Le aree protette sono spesso create senza consultare o ottenere il consenso libero, preventivo e informato delle Popolazioni Indigene, che vengono quindi escluse dall'amministrazione e dalla gestione dei loro territori tradizionali e spesso lasciate senza un adeguato risarcimento. In alcuni casi, le popolazioni indigene sono costrette ad acquistare permessi per entrare nei loro territori e devono affrontare severe restrizioni alle loro attività di sussistenza, come la caccia, la pesca o il pascolo.»⁵⁵

Il *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* appare inoltre debole nel regolare e responsabilizzare il settore industriale per quanto concerne il danneggiamento della biodiversità conseguente alle sue attività: alle *corporations* viene solo richiesto di monitorare gli impatti delle loro attività sulla biodiversità, mancando indicazioni

per una successiva condivisione dei risultati⁵⁶. Le Parti sono poi invitate a «...*mobilitare i finanziamenti privati, promuovere la finanza mista, attuare strategie per raccogliere risorse nuove e aggiuntive e incoraggiare il settore privato a investire nella biodiversità, anche attraverso fondi d'impatto e altri strumenti; (d) Stimolare schemi innovativi come il pagamento per i servizi ecosistemici, i green bond, le compensazioni e i crediti per la biodiversità e i meccanismi di condivisione dei benefici, con garanzie ambientali e sociali;*»⁵⁷; ciò che può conseguire ad una tale apertura ai finanziamenti del settore privato è che questo guadagni sempre maggiore centralità nelle politiche a tutela della biodiversità.

Infine, il *Kunming Montreal Global Biodiversity Framework* suggerisce misure che hanno il potenziale di divenire strumenti di *greenwashing da parte del settore privato*, come le *Nature Based Solutions (NBSs)*⁵⁸, che ad oggi non hanno una definizione univoca e che possono ricomprendere diverse azioni, dal ripristino delle torbierre alle piantagioni monocolturali⁵⁹. Le NBS rappresentano un approccio potenzialmente neocolonialista alla questione ambientale, strumentalizzando la natura come «soluzione» senza mai definire chi ha creato il problema ed evitando di ammettere che l'unica soluzione per fermare l'erosione degli ecosistemi e i cambiamenti climatici in corso è di ridurre il carbonio alla fonte⁶⁰.

⁽⁵³⁾ Australian State of Environment, 2021, <https://soe.dcceew.gov.au/>

⁽⁵⁴⁾ È evidente il richiamo all'iniziativa «30by30» (cap. 3), un programma presentato nel 2021 dalla High Ambition Coalition (HAC) for Nature and People e che mira a porre, entro il 2030, il 30% delle aree del pianeta sotto un regime di protezione. La HAC una coalizione di più di cento paesi finanziata –tra gli altri– dalla Bloomberg Philanthropies, Rain Forest Trust e il Bezos Earth Fund (<https://carbonpulse.com/>) e coordinata dal World Resources Institute e dal Global Environment Facility (GEF), una partnership indirizzata alla tutela ambientale che vede coinvolti 18 tra agenzie delle Nazioni Unite, istituzioni nazionali, banche e ONG e che collabora con 183 Paesi; tra i finanziatori dei progetti del GEF troviamo: McDonalds, Philips, Osram, ABB, MABE, Maritime Trading Organization.

⁽⁵⁵⁾ Report of the Special Rapporteur on the rights of Indigenous Peoples, José Francisco Calí Tzay, *Protected areas and indigenous peoples' rights: the obligations of States and international organizations*, 2022, par. 22. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77238-protected-areas-and-indigenous-peoples-rights-obligations-states>

⁽⁵⁶⁾ Target 15 del *Kunming Montreal Global Biodiversity Framework*.

⁽⁵⁷⁾ Target 19 del *Kunming Montreal Global Biodiversity Framework*.

⁽⁵⁸⁾ Per approfondimenti v. L. Ciccarese, V. Rastelli, *Nature-based solutions o soluzioni basate sulla natura: concetto, definizioni e contesto internazionale*, in *Reticula*, 2021, n. 28, pp. 13-26.

⁽⁵⁹⁾ La maggior parte delle iniziative basate sulla natura (NBSs) sottolinea l'importanza del contributo della natura al sequestro del carbonio, in altre parole, la capacità della natura di catturare e immagazzinare il carbonio dall'atmosfera.

⁽⁶⁰⁾ Per approfondimenti si consiglia: K. Chandrasekaran, N. Marian, I. Rojas, S. Shaw, *Nature Based Solutions: a wolf in sheep's clothing*, Friend of the Earth International, 2021, https://www.foei.org/wp-content/uploads/2021/11/Nature-based-solutions_a-wolf-in-sheeps-clothing.pdf.

3.1.2.- La Biodiversità agricola negletta dal Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework

L'agricoltura industriale e le sue pratiche sono riconosciute come uno dei principali *drivers* della perdita di biodiversità globale e della insicurezza alimentare di milioni di persone⁶¹.

Le Parti, nel *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, non riconoscono pienamente il devastante impatto dell'attuale modello di produzione di alimenti sulla biodiversità e, durante le negoziazioni il testo del *Framework* ha subito delle involuzioni che comportano per le parti l'assunzione di impegni più blandi. Ad esempio, nel testo finale del framework vi è l'impegno di «ridurre il rischio complessivo dei pesticidi e delle sostanze chimiche altamente pericolose di almeno la metà»⁶², mentre nel *draft 1* del GBF, bozza su cui hanno lavorato le parti per giungere al testo approvato, la riduzione del rischio avrebbe dovuto essere di 2/3⁶³.

Nel secondo gruppo di target, indirizzati a «Soddisfare i bisogni delle persone attraverso l'uso sostenibile e la condivisione dei benefici», il *target 10*⁶⁴ focalizza l'attenzione sulle aree dedicate alla produzione di alimenti e la sicurezza alimentare attraverso un approccio antropocentrico di utilizzo della biodiversità che viene confermato con il richiamo a «pratiche amiche della biodiversità» come l'intensificazione sostenibile e «altri approcci innovativi», tra cui si nomina anche l'agroecologia, modello produttivo che dalla società

civile è individuata come pratica per il raggiungimento della sovranità alimentare dei popoli⁶⁵, mentre in questo caso il concetto appare utilizzato dal settore privato a scopo di *greenwashing*.

Gli indicatori del *target 10* inoltre non individuano il criterio su cui effettivamente valutare la diffusione di pratiche positive nella produzione di alimenti perché l'indicatore 10.1, «Percentuale di superficie agricola coltivata in modo produttivo e sostenibile»⁶⁶, non è sufficientemente specifico: il concetto di agricoltura sostenibile è vago e ampio, non esiste una definizione univoca, tant'è che anche modelli produttivi dannosi per la biodiversità e la sicurezza alimentare, come l'intensificazione sostenibile, rientrano in tale categoria.

Tanto il testo del *target 10* quanto gli indicatori mancano di fare riferimento a coloro che tutelano la biodiversità agricola globale, ossia i produttori di alimenti di piccola scala e le Popolazioni Indigene, spesso colpiti da situazioni di povertà, emarginazione e violenza.

Non nominando loro né le loro pratiche, il *target* di fatto nega riconoscimento al fondamentale lavoro di conservazione, tutela e protezione della biodiversità che i produttori di alimenti di piccola scala e le Popolazioni Indigene portano avanti da millenni, mancando quindi di fornire a queste pratiche la tutela di cui urgentemente necessitano per non scomparire sostituite dalla produzione di tipo industriale⁶⁷.

Anche negli altri indicatori del *target 10* vi è assenza di un reale approccio indirizzato ai diritti umani: nell'indicatore 10.2, «Progressi verso una

(⁶¹) T. Tschardt et al., *Global food security, biodiversity conservation and the future of agricultural intensification*, in *Biological conservation*, 2012, pp. 53-59.

(⁶²) *Target 7 Kunming-Montreal GBF*.

(⁶³) <https://www.cbd.int/doc/c/abb5/591f/2e46096d3f0330b08ce87a45/wg2020-03-03-en.pdf>.

(⁶⁴) *Target 10 del Kunming-Montreal GBF*: «Garantire che le aree destinate all'agricoltura, all'acquacoltura, alla pesca e alla silvicoltura siano gestite in modo sostenibile, in particolare attraverso l'uso sostenibile della biodiversità, anche con un aumento sostanziale dell'applicazione di pratiche rispettose della biodiversità, come l'intensificazione sostenibile, gli approcci agroecologici e altri approcci innovativi, che contribuiscono alla resilienza, all'efficienza e alla produttività a lungo termine di questi sistemi di produzione e alla sicurezza alimentare, conservando e ripristinando la biodiversità e mantenendo il contributo della natura alle persone, compresi i servizi e le funzioni ecosistemiche.»

(⁶⁵) Dichiarazione di Nyéléni, 2007, <https://nyeleni.org/en/international-food-sov-movement/>.

(⁶⁶) Decisione 15/5 CoP-15, Quadro di monitoraggio per il Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-05-en.pdf>.

(⁶⁷) L. Paoloni, *GMO Crops and Protection of Biodiversity*, in M.P. Ragionieri (ed), *GMO's IN THE EU LAW*, Milano 2016, p. 95 ss.

gestione forestale sostenibile» non vengono indicati i soggetti che dovrebbero gestire le foreste e, negli indicatori dei componenti, si nominano la certificazione di gestione forestale totale da parte del *Forest Stewardship Council e del Programme for the Endorsement Forest Certification*, entrambi poco efficienti nella tutela delle foreste e con pregnanti interessi con il settore privato e le industrie del legno⁶⁸.

Solo nel secondo indicatore dei componenti si richiamano, infine, i produttori di alimenti di piccola scala. L'indicatore prenderebbe in considerazione il loro reddito, con attenzione al genere e all'eventuale appartenenza a comunità indigene. Focalizzare però l'attenzione sul reddito quando si sta valutando la sostenibilità delle pratiche agricole e la conservazione e il ristoro della biodiversità pare non idoneo all'obiettivo preposto perché, ove anche vi fosse un positivo e auspicato aumento dei redditi dei produttori di alimenti di piccola scala, tale aumento non necessariamente deriverebbe dall'utilizzo e dalla diffusione di pratiche contadine o indigene sostenibili. Potrebbe anzi essere un aumento dovuto, ad esempio, all'utilizzo di sementi industriali o all'aumento dell'uso di fertilizzanti e/o pesticidi che, nel breve termine, possono offrire una produzione maggiore di alimenti e quindi un incremento del reddito, senza però garantire sostenibilità, sicurezza alimentare, rispetto della biodiversità e dei diritti umani e che, nel lungo termine, potrebbero essere dannosi per la stabilità produttiva e quindi economica del produttore stesso.

4.- Alcuni cenni sui processi consultivi e decisionali della FAO e dell'ITPGRFA

Anche l'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura delle Nazioni Unite, l'agenzia con il fondamentale e sensibile mandato di eradicare la malnutrizione e migliorare la nutrizione per la popolazione globale subisce una forte presenza del settore privato nei suoi processi⁶⁹ e in quelli relativi al suo Trattato per le risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (ITPGRFA).

Nel 2019 il Comitato di programmazione della FAO⁷⁰ ha sostenuto lo sviluppo di una nuova strategia per il coinvolgimento del settore privato nei processi politici così da facilitare la cooperazione tra questo e l'Organizzazione. L'aggiornamento della Strategia FAO per l'impegno del settore privato 2021-2025⁷¹, approvata dal Consiglio della FAO nel dicembre 2020 e adottata nella sessione del Consiglio del giugno 2021, incoraggia di fatto una maggiore partecipazione delle *Transnational corporations* e la mobilitazione di risorse in tal senso, affermando esplicitamente che il nuovo approccio ha lo scopo di «rivitalizzare il partenariato con il settore privato» come previsto dall'Agenda 2030 e che tale approccio non sarà «difensivo» ma «proattivo» nei confronti di tali nuovi partenariati⁷².

A partire dal 2020 si sono effettivamente strette importanti alleanze tra la FAO e il settore privato, che tuttavia non appaiono coerenti con il raggiungimento degli obiettivi per cui l'Organizzazione stessa è stata creata. Nel settembre 2020, nel

⁽⁶⁸⁾ R. Conniff, *Greenwashed Timber: How Sustainable Forest Certification Has Failed*, 2018, Yale School of the Environment, <https://e360.yale.edu/features/greenwashed-timber-how-sustainable-forest-certification-has-failed>.

⁽⁶⁹⁾ F. L. Schieck Valente, *The corporate capture of food and nutrition governance: a threat to human rights and peoples' sovereignty*, Right to Food and Nutrition Watch, 2015, pag. 15-20; N. McKeon, *Why the Reformed Committee on World Food Security Could Be an Opportune Space in Which to Finally Consume the Marriage between Agriculture and Nutrition*, Right to Food and Nutrition Watch, 2015, pp. 20-22, https://www.righttofoodandnutrition.org/files/Watch_2015_Article_1_The%20Corporate%20Capture%20of%20Food%20and%20Nutrition%20Governance.pdf.

⁽⁷⁰⁾ Il Comitato di programmazione assiste il Consiglio della FAO nello svolgimento dei suoi compiti per quanto riguarda lo sviluppo e l'attuazione delle attività programmate. Le sue funzioni sono elencate nell'articolo XXVI del Regolamento generale dell'Organizzazione.

⁽⁷¹⁾ FAO Strategy for private sector engagement 2021-2025, <https://www.fao.org/3/cb3352en/cb3352en.pdf>.

⁽⁷²⁾ *Ibidem*.

pieno della pandemia globale e dei nefasti effetti che si sono riversati sulla società e che hanno colpito soprattutto le popolazioni delle zone a maggiore caratterizzazione rurale e, quindi, anche i produttori di alimenti di piccola scala, è stata rinnovata e rafforzata la collaborazione tra la FAO e CropLife International⁷³ attraverso una lettera di intenti che apre la strada a nuove collaborazioni tra il settore privato e la FAO.⁷⁴ La reazione della società civile, organizzata nelle varie forme, alla lettera di intenti tra FAO e CropLife Int. è stata immediata in considerazioni delle evidenti preoccupazioni che questa ha sollevato circa la trasparenza e la credibilità dei processi FAO messi a rischio da conflitti di interessi⁷⁵.

Secondo una lettera inviata da una piattaforma della società civile al Direttore Generale della FAO, Qu Dongyu, la *partnership* con CropLife International ha il potenziale di distruggere il sistema di *governance* multilaterale nei processi relativi all'alimentazione e all'agricoltura, minando così la sicurezza alimentare globale e la sovranità alimentare dei popoli. Più in generale, nella lettera si denuncia con apprensione il rischio di una perdita di neutralità da parte della FAO, neutralità necessaria per proteggere gli interessi degli Stati membri ed in particolare di quelli che si trovano in strutturali situazioni di vulnerabilità e povertà⁷⁶.

Le richieste della società civile, miranti al ritiro

dell'accordo tra la FAO e CropLife e il rispetto della Strategia della FAO per i partenariati con la società civile⁷⁷, non sono state ascoltate. Nel dicembre 2021, infatti, un secondo *Memorandum of Understanding* (MoU - il primo risale al 2016) è stato firmato tra la FAO e la *International Fertilizer Association* (IFA) per «definire un percorso per estendere la cooperazione esistente sulla promozione di cibo e agricoltura sostenibili, l'importanza della salute del suolo e le statistiche sui fertilizzanti»⁷⁸. Anche in questo caso i possibili conflitti di interesse sono diversi e non è ad oggi possibile accedere pubblicamente al testo del *MoU*⁷⁹.

5.- Alcuni cenni sul Food System Summit delle Nazioni Unite

Uno dei più evidenti esempi di *corporate capture* di questi ultimi anni è stato il *UN Food System Summit* (da qui UNFSS), celebratosi il 23 settembre del 2021 durante l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Fin dal momento del suo annuncio l'organizzazione del *summit* ha seguito un *iter* non consueto: la volontà di organizzare questo incontro globale con oggetto il cruciale tema dell'alimentazione e l'agricoltura è stata manifestata il 16 ottobre⁸⁰ 2019 da Antonio Guterres, Segretario Generale delle Nazioni Unite, in un

⁽⁷³⁾ CropLife International è un'associazione internazionale di aziende agrochimiche fondata nel 2001 che ad oggi rappresenta sei delle più grandi *Transnational corporations* del settore agrochimico, ossia BASF, Bayer, Corteva, FMC, Sumimoto Chemical e Syngenta.

⁽⁷⁴⁾ <https://www.fao.org/newsroom/detail/FAO-and-CropLife-International-strengthen-commitment-to-promote-agri-food-systems-transformation/en>.

⁽⁷⁵⁾ Per approfondimenti si consiglia: Alliance for Food Sovereignty in Africa (AFSA), Center for International Environmental Law (CIEL), FIAN International; Friends of the Earth International; Institute for Agriculture and Trade Policy; International Indian Treaty Council; International Pollutants Elimination Network (IPEN); International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF); Pesticide Action Network International; Public Eye; Third World Network, *Addressing the Conflict of Interest and Incompatibility of FAO's Partnership with CropLife International*, 2022. <https://pan-international.org/wp-content/uploads/CropLife-Conflict-of-Interest-Briefing-to-FAO-Member-States-PAN-and-Partners.pdf>.

⁽⁷⁶⁾ FAO and CropLife «new strategic partnership»: IPC letter to the FAO's Director General, <https://www.foodsovereignty.org/fao-and-croplife/>.

⁽⁷⁷⁾ <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/2213fao%20strategies%20csos.pdf>.

⁽⁷⁸⁾ <https://www.fao.org/connect-private-sector/stories/detail/en/c/1460271/>.

⁽⁷⁹⁾ Per un approfondimento sul tema si consiglia: - A. Naik, T.J. Faircloth, C. Dreger, S. Adler, *CORPORATE CAPTURE OF FAO: Industry's Deepening Influence on Global Food Governance*, prodotto da Corporate Accountability, FIAN International con il contributo di PAN International, 2022. <https://www.fian.org/files/files/CorporateCaptureoftheFAO-EN.pdf>; - R. A. Castañeda Flores et al., *State of the Right to Food and Nutrition Report 2022*, Global Network for the Right to Food and Nutrition, 2023, <https://www.righttofoodandnutrition.org/state-right-food-and-nutrition-report-2022>.

⁽⁸⁰⁾ Giornata internazionale dell'alimentazione.

messaggio indirizzato all'assemblea plenaria del quarantaseiesimo *Committee* sulla sicurezza alimentare (CFS) delle Nazioni Unite. Non molte informazioni sono state fornite dal Segretario Generale in quell'occasione, tanto che diversi dubbi sono rimasti circa chi avrebbe organizzato il *summit*, dove si sarebbe tenuto. o da chi fosse giunta la richiesta di organizzarlo. Tuttavia, il Segretario Generale ha identificato i partner più rilevanti per l'organizzazione del vertice: le Agenzie delle Nazioni Unite con sede a Roma e il *Forum* economico mondiale (WEF)⁸¹ con cui, nel giugno del 2019, il Segretario delle Nazioni Unite ha sottoscritto un accordo di *partnership* strategica, cui ha fatto seguito un'immediata risposta della società civile⁸².

La partecipazione del WEF, come uno dei principali partner del vertice, rappresenta un chiaro

esempio di come il *multistakeholderism*, ove non bilanciato nei rapporti di potere, si riveli un approccio fallace nei processi politici⁸³; Il *multistakeholderism*, se sprovvisto di sistemi che possano riportare equilibrio tra gli interessati, non solo si configura come causa di delegittimazione di processi decisionali, ma svilisce la stessa logica da cui trae le basi.

Molti dubbi sono sorti in capo alla società civile⁸⁴ portatrice di diritti e interessi all'interno del summit circa le procedure di organizzazione del vertice, le modalità di inclusione dei diversi *stakeholders*, e i conflitti di interesse delineatesi nel processo⁸⁵. Nonostante le critiche di più parti circa la mancanza di equilibrio di poteri creatosi tra i partecipanti al *Summit*⁸⁶, il 23 settembre del 2021 il Segretario Generale Guterres, nel suo discorso ai partecipanti, ha definito l'evento «(a) *People's Summit*»

⁽⁸¹⁾ M. Canfield, M.D. Anderson e P. McMichael, *UN Food Systems Summit 2021: Dismantling Democracy and Resetting Corporate Control of Food Systems*, 2021.

⁽⁸²⁾ <https://www.fian.org/en/press-release/article/wef-takeover-of-un-strongly-condemned-2273>.

⁽⁸³⁾ Si v. anche G. Berti, V. Bini, E. Dansero e Y. Nicolarea, *Il Vertice sui Sistemi Alimentari delle Nazioni Unite: proposte, critiche e l'azione della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo*, 2022 in *Re|Cibo - Rivista della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo*.

⁽⁸⁴⁾ Diverse ONG internazionali, piattaforme della società civile e movimenti hanno denunciato gli squilibri causati dalla *corporate capture* conseguenza dell'approccio di *multistakeholderism* nell'UNFSS; nel marzo del 2020 una lettera firmata da 550 realtà società civile venne inviata al Segretario generale delle Nazioni Unite per affermare il ruolo della società civile nella trasformazione dei sistemi alimentari; la lettera è disponibile al link <https://www.foodsovereignty.org/>; nel febbraio 2021 il Meccanismo per la società civile e i Popoli Indigeni del CFS (CSIPM) ha pubblicato una lettera con le sue preoccupazioni riguardo al processo del UNFSS: <https://www.csm4cfs.org/14024-2/>; sempre il CSIPM ha pubblicato nel settembre 2021 la dichiarazione della contro-mobilizzazione al *Summit*: <https://www.csm4cfs.org/>.

La *Via Campesina*, in una sua posizione autonoma nel 2021 ha presentato le ragioni per cui ha ritenuto opportuno boicottare il *Summit*: <https://viacampesina.org/>. Posizioni approfondite sono state prodotte anche dal movimento per la sovranità alimentare di Nyeleni: <https://nyeleni.org/>.

⁽⁸⁵⁾ Ad esempio, senza nessuna previa consultazione del CFS o delle altre organizzazioni della società civile, il Segretario Generale dell'ONU ha scelto la Dott.ssa A. Kalibata, presidente dell'Alleanza per la Rivoluzione Verde in Africa (AGRA), come Rappresentante speciale per la direzione del *Summit*. La Dott.ssa Kalibata ha indubbiamente un notevole curriculum: già Ministro dell'agricoltura e delle risorse animali del Ruanda (dal 2008 al 2014) è dal 2014 presidente dell'Alleanza per la rivoluzione verde in Africa (AGRA), un'organizzazione lanciata dalla Bill and Melinda Gates and Rockefeller foundations nel 2006 con l'obiettivo di portare all'Africa la propria Rivoluzione Verde nella produttività agricola, industrializzandola e intensificandola. Uno studio condotto da esperti e sostenuto da diverse organizzazioni ha dimostrato come AGRA sia stata un fallimento per l'agricoltura in Africa considerando che, nel periodo di attività dell'organizzazione, la malnutrizione era cresciuta del 30%. Si v. A. Ramadhani Mkindi, A. Maina, J. Urhahn, J. Koch, L. Bassermann, M. Goïta, M. Nketani, R. Herre, S. Tanzmann, T. A. Wise, M. Gordon, R. Gilbert, *False Promises: The Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA)*, 2020, pubblicato da Biba (Kenya), Bread for the World (Germany), FIAN Germany, Forum on Environment and Development (Germany), INKOTA-netzwerk (Germany), IRPAD (Mali), PELUM Zambia, Rosa Luxemburg Stiftung (Germany), Tabio (Tanzania) and TOAM (Tanzania). https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/False_Promises_AGRA_en.pdf.

⁽⁸⁶⁾ Tra i principali partecipanti ai dialoghi e all'UNFSS troviamo: -World Business Council on Sustainable Development (WBCSD), coalizione di grandi aziende, come Amazon, Apple, Bayern, Bunge, Corteva, Dow, Dupont, Eni, McDonald, Mercedes Benz... che si appoggiano alla narrativa per cui è il settore privato a poter fornire le soluzioni per affrontare il cambiamento climatico e danni ambientali; -Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), fondazione svizzera che tra i suoi donatori vede la Bill&Melinda Gates Foundation, Unilever, Arla Food Ingredients; -Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), network informale di ricerca nel campo dell'agricoltura e finanziata, tra gli altri, dalla Bill&Melinda Gates Foundation, Global Crop Diversity Trust, Syngenta Foundation; -EAT, una startup globale, senza scopo di lucro, dedito alla trasformazione del sistema alimentare mondiale e che tra le diverse partnership vede Danone, Nestlé, Novo Nordisk, CGIAR, World Business Council on Sustainable Development (WBCSD), Google, Seeds and Chips,

in grado di fornire delle soluzioni concrete alla drammatica crisi alimentare deflagrata con l'avvento della pandemia e le misure di sicurezza adottate per limitare la diffusione del virus.

Dal *Summit* sono emerse cinque aree d'azione che rappresentano i settori principali su cui i governi «e altri attori» dovrebbero agire al fine di realizzare l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile attraverso interventi sugli attuali sistemi alimentari: 1) Nutrire tutte le persone; 2) Potenziare le soluzioni di produzione basate sulla natura; 3) Costruire la resilienza alle vulnerabilità, agli shock e agli stress; 4) Promuovere mezzi di sostentamento equi, lavoro dignitoso e comunità responsabilizzate; 5) Mezzi di attuazione (per le aree di azione precedenti). Sulla base di queste 5 aree sono poi derivate 2.200 idee «per un'azione accelerata» da parte di esperti e *stakeholder* a loro volta raggruppate in 59 soluzioni che i Paesi e gli altri *stakeholder* possono prendere in considerazione sulla base dei loro contesti e delle loro priorità specifiche, gettando così le basi per una serie di coalizioni tra settore industriale e istituzioni.⁸⁷

Il processo del Vertice ha dato origine sia a diverse iniziative *multistakeholder*, che gli attori del processo si impegnano a realizzare entro il prossimo *Summit* per agire sulle priorità e le esigenze identificate a livello nazionale, ma anche a nuove coalizioni di grandi *Transnational corporations* volte ad influenzare i processi politici attraverso mobilitazione di risorse finanziarie e azioni di *lobby*⁸⁸.

6.- Alcune considerazioni e proposte

È fondamentale ricordare l'urgenza con cui le Istituzioni dovrebbero riconoscere gli attuali problemi ambientali e climatici e a agire sugli stessi, attraverso politiche e strategie, che modifichino gli attuali paradigmi con cui oggi operano in funzione dei propri interessi il settore industriale, soprattutto quello estrattivo e quello agroalimentare. E necessario che vengano bilanciati gli interessi nei processi consultativi e decisionali per garantire la partecipazione piena e consapevole di tutti i portatori di diritti e di interessi coinvolti in un processo. Con il *multistakeholderism* il settore privato e le TNCs hanno ottenuto una posizione privilegiata nei negoziati della politica globale e ad ogni altro livello e, per questo, urgono misure che mitighino i rischi derivanti da un'eccessiva presenza del settore privato all'interno dei processi politici. I conflitti di interesse sorti in un processo dovrebbero essere resi pubblici e risolti attraverso l'esclusione dei rappresentanti delle imprese dalle delegazioni politiche nazionali, così come pubbliche ed accessibili dovrebbero essere le informazioni relative ai donatori e finanziatori delle diverse alleanze, piattaforme e altre modalità con cui l'industria conduce le proprie operazioni di *lobby*.

Come la società civile ha rappresentato in diverse occasioni, per mantenere e rispettare l'equità nei processi politici sarebbe necessario che venisse posta fine alle *partnership* tra imprese e associa-

Mitsubishi Corporation Fund e Wellcome Trust (azionista tra gli altri di Amazon, Apple, Roche, Johnson & Johnson, Novartis, Pepsico, Unilever...); -Food and Land Use Coalition (FOLU) in cui troviamo ancora la Dott.ssa Kalibata nel CDA e strettamente legato per i finanziamenti al World Business Council for Sustainable Development (WBCSD); - Bill and Melinda Gates Foundation (BMGF); -World Economic Forum (WEF); -Rockefeller Foundation. Si rimanda a: K. Chandrasekaran, S. Guttal, M. Kumar, L. Langner e M. A. Manahan, Exposing corporate capture of the UNFSS through *multistakeholderism*, 2021, Food System 4 People - Liaison Group of the People's Autonomous Response to the UN Food Systems Summit. https://www.foodsystems4people.org/wp-content/uploads/2021/09/UNFSS_report2021.pdf.

⁽⁸⁷⁾ <https://foodsystems.community/game-changing-propositions-solution-clusters/>.

⁽⁸⁸⁾ Un esempio delle coalizioni sorte dell'UNFSS è la «*A Coalition of Action for Achieving Zero Hunger*», che tra i partner strategici vede: GAIN, FOLU, World Farmers Association, CGIAR, Bill & Melinda Gates Foundation, Alliance of Bioversity International and CIAT e venticinque industrie che hanno aderito alla Zero Hunger Coalition e al Private Sector Zero Hunger Pledge, una soluzione «rivoluzionaria» emersa durante lo UNFSS che incoraggia le aziende a effettuare un investimento in almeno una delle 10 aree di intervento ad alto impatto individuate dalla partnership Ceres2030 (Cornell University, International Food Research Policy Institute (IFPRI), International Institute for Sustainable Development (IISD)) e in almeno uno dei Paesi o delle regioni identificate come prioritarie. Tra le aziende che partecipano al Private Sector Zero Hunger Pledge troviamo anche: Ajinomoto Co., Inc., Arla Foods Ingredients Group P/S, BASF, Bayern, EastWest Seed, PepsiCo, Unilever, <https://www.gainhealth.org/about/partnerships/zero-hunger-private-sector-pledge>.

zioni commerciali e agenzie delle Nazioni Unite; sarebbe altresì fondamentale l'istituzione di un codice di condotta per i funzionari delle Nazioni Unite e il monitoraggio dell'impatto delle attività delle *Transnational corporations*.

I negoziati del *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* hanno subito il fenomeno della *corporate capture* nel loro svolgimento e ciò ha condotto all'assunzione di impegni non ambiziosi, basati sulla mera economia dei mercati e l'azione prevalente del settore industriale. La *governance* ambientale, pretendendo che il settore finanziario e quello industriale si allineino agli obiettivi ambientali e si autoregolino sulla base di questi o, addirittura, forniscano soluzioni sostenibili, diviene lo strumento con cui il settore privato legittima le proprie attività industriali di *greenwashing*. Fondamentale sarà quindi l'azione dei governi e la loro volontà nell'implementare, in modo immediato, trasparente e partecipato gli strumenti del diritto posti a tutela dell'ambiente.

ABSTRACT

Il 2022 è stato un anno cruciale per la politica globale a tutela della biodiversità e dei diritti umani. A 30 anni dalla firma del Trattato di Rio, le Parti e gli stakeholder si sono riuniti a Montreal per celebrare la 15esima CoP della Convenzione per la Biodiversità e approvare il quadro per la biodiversità globale 2020-2030 (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework). Nonostante l'ur-

gente esigenza di intervenire sui real drivers causa della costante erosione della biodiversità da cui dipende anche la sicurezza alimentare globale, le Parti faticano ad assumere impegni sufficientemente ambiziosi e a rispettare quelli già assunti; l'evoluzione dal multilateralismo al multi-stakeholderism nella governance globale e il fenomeno della corporate capture nei processi consultativi e decisionali nei fora delle Nazioni Unite sono oggi fonte di crescente preoccupazione per ricercatori e organizzazioni della società civile che ne denunciano l'impatto sulle politiche a tutela dell'ambiente e dei diritti umani.

2022 was a crucial year for global biodiversity and human rights policy. Thirty years after the signing of the Rio Treaty, Parties and stakeholders gathered in Montreal to celebrate the 15th CoP of the Convention on Biodiversity and endorse the 2020-2030 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Despite the urgent need to act on the real drivers of the steady erosion of biodiversity on which global food security also depends, Parties are struggling to make sufficiently ambitious commitments and to fulfil those already made; the evolution from multilateralism to multi-stakeholderism in global governance and the phenomenon of corporate capture in consultative and decision-making processes in UN fora are now a source of growing concern for researchers and civil society organisations who denounce the impact on environmental and human rights policies.

Recensioni

Dante e il cibo Uno sguardo interdisciplinare

di Leonardo Canova, Alessandra Di Lauro,
Fabrizio Franceschini
Edizioni ETS, 2022, pp. 159, ISBN 978-
884676796

Il *cibo*, l'*alimento*, da sempre si propone come prodotto *speciale*, non riducibile alle sole componenti e qualità materiali, in ragione della peculiare intima relazione che il consumatore intrattiene con il proprio alimento, come ha ben osservato Daniel Gadbin, quando ha sottolineato che *“le consommateur entretient évidemment un rapport plus intime avec sa nourriture qu’avec les produits non alimentaires”*.

La collana *Nutridialogo*, diretta da Alessandra Di Lauro ed avviata nel 2016 in esito ad una serie di incontri e colloqui realizzati con questo nome a partire dal 2014, muove da questa consapevolezza, e dichiaratamente *“intende promuovere la conoscenza di argomenti che si pongono al crocevia di diverse Scienze esplorando i temi dell’Agricoltura, dell’Alimentazione e dell’Ambiente attraverso l’approfondimento delle interrelazioni esistenti fra diversi settori scientifici”*, come si legge nella presentazione.

I volumi sin qui pubblicati hanno indagato sulla relazione fra il diritto agrario e alimentare e le altre scienze, chiamando studiosi di differenti discipline a riflettere su temi condivisi, in ciò individuando le ragioni dell’iniziativa, destinata appunto al *“Nutridialogo”*, cioè al dialogo fra le scienze che si occupano della nutrizione secondo una pluralità di prospettive, e le regole che intervengono in quest’area di intersezione di esperienze.

All’interno di quanto percorso si colloca *“Dante e il cibo. Un dialogo interdisciplinare”*, quarto volume della Collana.

Sottolinea efficacemente la premessa al volume *“Se l’atto di mangiare è un atto sensoriale che investe tutti i sensi, se gli stessi sensi sono opera*

di un sentire sociale, visto che anche il gusto finisce per essere «il sismografo più fedele dell’esperienza storica» - come scrive Adorno – anche le pagine dantesche che rinviano al cibo esprimono un atteggiamento provvisorio nei confronti degli alimenti, determinato da componenti individuali, letterarie, geografiche, storiche, estetiche ed etiche. ... Questa indagine dell’opera dantesca attraverso il cibo è, quindi, parte di una ricerca di senso, rinvia al riconoscimento iniziale di sé realizzato con l’atto di cibarsi e con il linguaggio, alla coltura, alle pratiche di raccolta e di coltura, alla preparazione dei testi e dei cibi, alle diverse forme di convivialità, alle rappresentazioni linguistiche e alimentari, al nutrimento tangibile, simbolico e mediato che sancisce legami intimi e diversi fra persona e corpo spaziando fra il passato e il presente”.

Il volume comprende otto contributi, e si apre con una riflessione di Alessandra Di Lauro sui *“Codici Alimentari nell’opera dantesca”*. Il tema dei *Codici* porta l’A. ad indagare su *“i nessi esistenti fra il cibo e il diritto, cioè fra le pratiche alimentari e i registri normativi, e fra universo linguistico-letterario e diritto”*. La lettura dell’opera di Dante muove da queste relazioni, tenendo conto delle plurime declinazioni dei *Codici*, non solo quali canoni di regolazione (come prevalentemente li intendono i giuristi), ma anche quali canoni di lettura e comprensione della realtà (come prevalentemente li intendono gli studiosi delle scienze naturali e sociali). In questa duplice declinazione *“i riferimenti al cibo presenti nell’opera dantesca costruiscono Codici Alimentari”* come campo di conoscenza *“alla tavola dei saperi”*. L’opera di Dante è così occasione di indagare su valori e disvalori, presenti già in epoche lontane e che si manifestano anche nell’oggi, pur se in forme diverse. La riflessione dell’A. parte dal *“terribile pasto”* del conte Ugolino, interrogandosi su possibili letture, che spaziano da ipotesi antropofagiche ad una volontà tragica di incorporazione; muove poi verso la *gola*, la *fame*, il *nutrimento*, e si chiude

con il *viaggio*, sottolineando che se “*Tutta la Divina Commedia è basata sulla metafora del viaggio*”, in questa metafora ben si colloca il riferimento al pane altrui che “*sa di sale*”, esprimendo, insieme, la possibile nostalgia del pane toscano e la sofferenza dell’esilio. In entrambi i casi il cibo si conferma *Codice essenziale* di lettura della realtà, assegnando al pasto, nella sua dimensione sociale e nella sua declinazione collettiva ed individuale, un valore simbolico oltre che materiale.

I successivi contributi pubblicati nel volume sono di studiosi di discipline diverse dal diritto, che rileggono Dante alla ricerca di significati del cibo all’interno della sua poetica.

Leonardo Canova, studioso di storia della lingua italiana, muove dalla considerazione delle diverse letture che sono state date nel corso dei secoli dell’opera di Dante: accademiche e popolari. L’analisi, percorrendo i Cantici, esamina i riferimenti al cibo, ponendo in evidenza il sovrapporsi di significati descrittivi realistici di esperienze culinarie dell’epoca, dalle scardole alle anguille, per poi trascorrere ad una dimensione simbolica, che si nutre della relazione con il divino.

Fabrizio Franceschini, studioso di linguistica italiana, indaga sull’uso della parola cibo nei diversi Cantici, sottolineando la straordinarietà del complesso di 91 versi dedicati al Conte Ugolino. Muovendo da tale episodio, il contributo analizza la portata delle espressioni *mangiare*, *manducare*, *manicare*, sottolineando come la prima forma, pur presente nel Purgatorio, non sia ammessa nel Paradiso per la sua mediocrità. Ed osserva come le diverse edizioni della Divina Commedia, prima manoscritte, poi a stampa, ed in prosieguo i commentari dell’800, abbiano indotto a caricare il testo di significati simbolici, lì dove l’attenzione alle vicende storiche con l’individuazione di Pisa come “*novella Tebe*” induce a collocare la drammatica e sconvolgente scena della possibile antropofagia all’interno della storia di “*Pisa, vituperio de le genti*”. Il rapporto con il cibo ancora una volta si propone come *Codice*, essenziale pur se non necessariamente univoco, di rappresentazione di una realtà ricca di molte possibili letture.

Il cibo, dunque, e la relazione con l’*atto del mangiare* del Conte Ugolino, quali strumenti di espressione di una realtà fortemente controversa.

Gaia Tomazzoli, ricercatrice di linguistica italiana, dà conto di un progetto fortemente innovativo, *Hyrerulia Dante Network (HDN)*, che intende portare alla luce l’enorme numero di informazioni presenti nella Divina Commedia, superando la ricerca solo testuale. L’A. mette in evidenza come nell’Opera dantesca i richiami alle esperienze alimentari siano frequenti, dall’erba divina di Glauco di cui si parla nella metamorfosi, al “*gustar del legno*” che nel paradiso allontana per sempre Adamo ed Eva dalla divinità. Dunque, esperienze alimentari letterarie, ed insieme fondamenti per gli sviluppi nazionali del poema. L’analisi del testo dantesco condotta con gli strumenti del progetto HDN rivela la larga presenza nel testo di Dante di “*catene intertestuali imperniate sugli sviluppi metaforici, teorici, o tematici relativi al cibo*”.

Lucia Guidi, docente di Biochimica presso l’Università di Pisa, rilegge “*Il cibo ai tempi di Dante sotto la lente del Biochimico*”, sottolineando come nel Medioevo il cibo fosse elemento di distinzioni sociali fra nobiltà, clero e gente comune. La lettura della Divina Commedia ben illustra questa stratificazione della società medievale, al cui interno i peccati di gola costituivano grave colpa, specie per i religiosi. D’altro canto, la scienza medica dell’epoca riferiva le caratteristiche del cibo alle caratteristiche degli esseri umani, e con ciò della natura. Anche sotto questo profilo il cibo si poneva quale elemento centrale, collegato alla stessa strutturazione della realtà.

Ferruccio Santini, responsabile del Centro obesità e lipodistrofie dell’Azienda Ospedaliera dell’Università di Pisa, sottolinea come i primi secoli del secondo millennio in cui visse Dante hanno visto nascere i caposaldi della Dieta Mediterranea. La Divina Commedia in più punti – osserva l’A. – richiama prodotti all’epoca assai diffusi, quali il vino o i pesci di acqua dolce, o collocati fra gli alimenti di lusso come l’olio di oliva, il “*liquore di ulivi*” secondo l’espressione dantesca. Di lì a poco la scoperta dell’America avrebbe por-

tato nelle tavole europee nuovi alimenti, quali il mais, le patate e molti ortaggi, sconosciuti all'epoca di Dante e pertanto non presenti nella Divina Commedia.

Mauro Rosati, Direttore della Fondazione Qualivita, sottolinea l'importante contributo che l'opera di Dante ha dato al crescere di una *cultura del cibo*, che ha trovato in tempi recenti espressione formale in sede europea con il riconoscimento dei prodotti DOP e IGP, ed in sede internazionale con il riconoscimento della Dieta Mediterranea quale patrimonio culturale dell'umanità. Tutta l'opera di Dante ha lasciato profonda eco nella stessa identificazione dei prodotti di qualità in tutta Italia, dal Soave, alla Vernaccia, all'Olio di oliva toscano IGP ed al pane Toscano DOP. Sicché è anche *"grazie al lascito culturale di Dante che l'Italia ha potuto costruire nel tempo una narrazione esperienziale della propria nazione come quasi "mitologica", legandola indissolubilmente agli aspetti culturali e gastronomici distintivi del territorio"*, come conclude l'A.

Giorgio Bacci, docente di storia dell'arte contemporanea nell'Università di Firenze, chiude il volume, concentrando la propria attenzione su due Canti, il VI dell'Inferno ed il XXIV del Purgatorio, ed in particolare su illustrazioni del testo dantesco opera di alcuni artisti, le cui opere sono state esposte nella mostra *"Dante ipermoderno"* promossa dal Ministero degli Affari Esteri e dedicata alla pratica del cibo nella Divina Commedia. Il volume comprende 10 tavole, contenenti le ripro-

duzioni di opere di Tom Phillips con l'immagine del maiale *"quale divoratore destinato ad essere divorato"*; Monika Beisner, con golosi che tendono le braccia verso un albero ricco di frutti, ben esprimendo la suggestione del desiderio espressa dal poeta nei suoi versi; Paolo Barbieri, con un Cerbero che si avventa con enfasi su un corpo umano nel fango per divorarlo; Emiliano Ponzi, con immagini digitali di corpi sconfinati per gli eretici; ed infine Mimmo Paladino con le tavole di golosi che nel Purgatorio tendono la mano verso frutti su di un albero.

L'intero volume, nella pluralità di contributi che lo compongono e nella diversità di prospettive di lettura dell'opera di Dante, mantiene dunque quanto anticipato nel titolo sull'adozione di *"Uno sguardo interdisciplinare"*, e rivela quanto dall'analisi della relazione con il cibo e con la sua disciplina emerga necessariamente un intero *"universo linguistico"* - come sottolinea Alessandra Di Lauro in apertura - confermando ancora una volta come l'intimo e necessario legame con la *"natura delle cose"* richieda agli studiosi di diritto curiosità, sperimentazioni, e contaminazioni.

Ne risulta una lettura certamente inconsueta, ma ricca di suggestioni e di indicazioni per nuovi percorsi assegnati al giurista, non solo di diritto agrario.

Ferdinando Albisinni